

**Организация
государственной
власти в России
и
зарубежных странах**

Учебно-методический комплекс

Москва
ЮСТИЦИНФОРМ
2014

УДК 342.26
ББК 66.02
Об4

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда
(проект №14-18-00168).

Коллектив авторов:

Авакьян С.А., доктор юридических наук, профессор – предисловие,
глава 1

Арбузкин А.М., кандидат юридических наук, доцент – главы 7, 8

Кененова И.П., кандидат юридических наук, доцент – главы 4, 5

Пешин Н.Л., доктор юридических наук, профессор – глава 3

Старостина И.А., кандидат юридических наук, доцент – глава 2

Троицкая А.А., кандидат юридических наук, доцент – главы 11, 13

Шевурдяев С.Н., кандидат юридических наук, доцент – главы 8, 12

Шустров Д.Г., кандидат юридических наук – главы 9, 10

Об4 Организация государственной власти в России и зарубеж-
ных странах. Учебно-методический комплекс / Рук. авт. кол. и
отв. ред. проф. Авакьян С.А. - М.: Юстицинформ, 2014. - 692 с.

ISBN 978-5-7205-1262-0

Настоящая работа подготовлена сотрудниками кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова в порядке реализации исследовательского проекта, посвященного формированию модели публичной власти в Российской Федерации. Издание представляет собой учебно-методический комплекс в помощь студентам и всем лицам, интересующимся вопросами организации публичной власти.

Издание включает учебное пособие, состоящее из двух частей, и раздел дополнительных учебно-методических материалов. Первая часть посвящена организации государственной власти и разделения властей в Российской Федерации. Вторая часть посвящена современной организации государственной власти и разделения властей в ряде зарубежных стран – США, Великобритания, ФРГ, Швейцария, Франция, Италия, Испания, Польша, Китай, Индия. В освещении тематики авторы исходили в основном из единых задач – показать, каков был путь к современной организации публичной власти в каждой стране, как складывалась и из каких органов состоит сейчас система публичной власти.

УДК 342.26
ББК 66.02

ISBN 978-5-7205-1262-0

© 000 «Юстицинформ», 2014

The organization of governmental power in Russia and foreign countries

Tutorial

Moscow
YUSTITSINFORM
2014

УДК 342.26
ББК 66.02
О64

This study was performed under a grant by the Russian Science Foundation
(project №14-18-00168).

Group of authors:

Avakyan SA, Doctor of Law, Professor - Introduction, Chapter 1

Arbuzkin AM, PhD, Associate Professor - Chapter 7, 8

Kenenova IP, PhD, Associate Professor - Chapters 4, 5

Peshin NL, Doctor of Law, Professor - Chapter 3

Starostina IA, PhD, Associate Professor - Chapter 2

Troitskaya AA, PhD, Associate Professor - Chapters 11, 13

Sheverdyayev SN, PhD, Associate Professor - Chapter 8, 12

Shustrov DG, PhD - Chapter 9, 10

O64 The organization of governmental power in Russia and foreign countries. Teaching Materials / Head of the collective of authors and chief editor Prof. Avakyan SA– M.: Yustitsinform, 2014. – 692 p.

ISBN 978-5-7205-1262-0

The present work is prepared by the staff of the Department of Constitutional and Municipal Law at the Law Faculty of Moscow State University in the exercise of a research project dedicated to building a model of public authority in the Russian Federation. The publication is a training material intended to help students and all those interested in issues of the organization of public authority.

The publication includes a tutorial consisting of two parts, and a section of additional teaching materials. The first part is devoted to the organization of government and the separation of powers in the Russian Federation. The second part is devoted to the modern organization of the government and the separation of powers in a number of foreign countries - the United States, the United Kingdom, Germany, Switzerland, France, Italy, Spain, Poland, China and India. The coverage of topics stems from a single goal - to show the path to the modern organization of public authority in each country, how the system of public power evolved and what its content is today.

УДК 342.26
ББК 66.02

ISBN 978-5-7205-1262-0

©Limited Liability Company «Yustitsinform» 2014

Предисловие

Настоящая работа подготовлена сотрудниками кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова в порядке реализации масштабного научного проекта, посвященного формированию модели публичной власти в Российской Федерации. Издание представляет собой учебно-методический комплекс в помощь студентам и всем лицам, интересующимся вопросами организации публичной власти.

Издание включает учебное пособие, состоящее из двух частей, и раздел дополнительных учебно-методических материалов.

Часть 1 посвящена организации государственной власти и разделения властей в Российской Федерации. Эта часть работы состоит из трех глав.

В главе 1 освещается система органов государственной власти России федерального уровня, освещаются история движения к современной организации государственной власти, сложности создания современной модели федеральной государственной власти в Российской Федерации. Анализируются особенности полномочий отдельных звеньев федеральной государственной власти на современном этапе государственного строительства: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные отраслевые органы исполнительной власти, федеральные суды.

Глава 2 посвящена органам государственной власти субъектов РФ. Автор излагает общие нормативные основы формирования системы таких органов на федеральном уровне, а также отражает специфику многих субъектов Российской Федерации в создании и совершенствовании своих органов государственной власти. Много внимания уделяется организации законодательных и исполнительных органов государственной власти различных субъектов РФ, а также их взаимодействию. Автор также освещает непростую ситуацию с формированием конституционного правосудия в субъектах РФ.

Особенностью России, как и многих зарубежных стран, является существование местного самоуправления как отдельно-

го вида публичной власти. В деятельности местного самоуправления и его органов переплетаются начала негосударственной (общественной власти) и власти государственной, поскольку органам местного самоуправления могут быть переданы и передаются отдельные государственные полномочия. Особенности российской модели публичной власти на муниципальном уровне рассмотрены в главе 3.

Часть 2 пособия посвящена современной организации государственной власти и разделения властей в ряде зарубежных стран. Это главы 4–13, они посвящены (последовательно) таким государствам, как США, Великобритания, ФРГ, Швейцария, Франция, Италия, Испания, Польша, Китай, Индия.

В освещении тематики авторы исходили в основном из единых задач – показать, каков был путь к современной организации публичной власти в каждой стране, как складывалась и из каких органов состоит сейчас система государственной власти. Внимание уделено тому, как действует принцип разделения властей в каждой стране, какие средства воздействия друг на друга применяют главы государств, парламенты, органы исполнительной власти, а также суды, прежде всего органы конституционного правосудия. Поскольку ряд стран – федерации, показаны особенности системы государственной власти на уровне субъектов федерации, а также вертикальные отношения органов власти федерации и субъектов. В ряде случаев показаны основные черты формирования публичной власти на местном уровне, где зачастую имеет место переплетение общественных каналов с деятельностью органов публичной власти.

В каждой главе содержатся вопросы, с помощью которых читатели, и прежде всего студенты, могут проверить освоение предлагаемого материала, а также задуматься над проблемами организации публичной власти, особенно государственной власти и разделения властей.

Авакьян С.А.,
заведующий кафедрой конституционного и муниципального права
юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ

Foreword

The present work is prepared by the staff of the Department of Constitutional and Municipal Law at the Law Faculty of Moscow State University in the exercise of a large-scale research project dedicated to building a model of public authority in the Russian Federation. The publication is a training material intended to help students and all those interested in issues of the organization of public authority.

The publication includes a tutorial consisting of two parts, and a section of additional teaching materials.

Part 1 is devoted to the organization of government and the separation of powers in the Russian Federation. This part consists of three chapters.

Chapter 1 highlights the system of bodies of state power in Russia at the federal level, highlights the history of the movement to the modern organization of state power, the complexity of creating a modern model of the federal government in the Russian Federation. It analyzes the characteristics of the individual units of the federal powers of public authorities at the present stage of nation-building: the President of the Russian Federation, the Federal Assembly of the Russian Federation, the Government of the Russian Federation, the federal specialized executive bodies, the federal courts.

Chapter 2 is devoted to the organs of state power in the regions of the Russian Federation. The author sets out the general regulatory framework for the formation of such bodies at the federal level, and also reflects the specificity of many of the Russian Federation regions in establishing and improving its public authorities. Much attention is paid to the organization of legislative and executive authorities of the different regions of the Russian Federation, as well as their interaction. The author also highlights the difficult situation with the formation of the constitutional justice in the Russian regions.

The peculiarity of Russia, like many other countries, is the existence of local government as a separate type of public authority.

In the activities of local government and non-government bodies non-state (public) and state authorities are intertwined, as local authorities may be given and are given certain state powers. Features of the Russian model of public authority at the municipal level are discussed in Chapter 3.

Part 2 is devoted to the benefits of the modern organization of state power and the separation of powers in a number of foreign countries. These are chapters 4-13, and they are devoted (respectively) to countries like the United States, the United Kingdom, Germany, Switzerland, France, Italy, Spain, Poland, China and India.

The coverage of topics stems from a single goal - to show the path to the modern organization of public authority in each country, how the system of public power evolved and what its content is today. Attention is given to how the principle of separation of powers in each country is realized, which means the impact on each other of heads of states, the parliaments, the executive authorities and the courts, particularly the bodies of constitutional justice. As a number of countries are federations, the authors show the features of the system of state power at the level of the federation, as well as the vertical relationship between the authorities of the federation and its units. In some cases, the main features of the formation of public authorities at the local level are shown, where there is often a combination of state and non-state authority.

Each chapter contains questions to help readers, and above all, students can check the development of the proposed material, as well as to reflect on the problems of the organization of public authority, particularly public authority and separation of powers.

Avakyan SA,
Head of the Department of Constitutional and Municipal Law
Law Faculty of Moscow State University
Doctor of Law, Professor,
Honorary Scholar

Часть 1

Современная организация государственной власти и разделение властей в Российской Федерации

Глава 1. Органы государственной власти РФ федерального уровня

(Авакьян С.А.)

§ 1. Кратко об истории движения к современной организации государственной власти России

Демократизация политической системы в Союзе ССР и соответственно в Российской Федерации началась в 90-е годы прошлого века и получила известное наименование – перестройка. Если говорить кратко, суть ее состояла в объявлении радикального изменения методов руководства страной, курса на массовое привлечение граждан к политическим процессам, к формированию и деятельности государственных органов, на расширение гласности, введение информационной и политической свободы как фактора жизни в обществе и государстве, включая и возможности создания различных объединений граждан, в том числе и политических партий.

В конституционно-правовом плане это воплотилось в особенности в таких реформах, как: а) создание новых органов государственной власти на уровне Союза ССР и союзных республик, в том числе и в РСФСР; б) введение новых начал в избирательную систему страны; в) отказ от принципа единоличного руководства политическими и государственными процессами со стороны единственной политической партии – Коммунистической партии Советского Союза (КПСС), переход к многопартийности.

Поскольку на тот момент Россия существовала как одна из союзных республик в составе Союза ССР, важно отметить, что соответствующие реформы начались с союзного уровня. 1 декабря 1988 года были приняты Закон СССР об изменении-

ях и дополнениях Конституции СССР (напомним, это была Конституция 1977 года) и Закон о выборах народных депутатов СССР¹.

Конституционной реформой были учреждены два высших органа государственной власти Союза ССР – Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР. Съезд был высшим (верховным) органом государственной власти СССР и мог принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Союза ССР (ст. 108 Конституции). Верховный Совет характеризовался как постоянно действующий законодательный и контрольный орган государственной власти СССР, он избирался Съездом из числа народных депутатов СССР и был ему подотчетен (ст. 111).

Съездовская система использовалась в стране в 20–30-е годы прошлого века. Однако обращение к этой системе в 90-е годы нельзя назвать возвращением к прежней системе. Стратегия была иной: прежде всего, дать возможность новой волне талантливых политических деятелей проявить себя на общегосударственном уровне; создать на их базе не только большой, съездовский «формат», но и постоянно действующий несколько суженный состав – в качестве Верховного Совета – как начало советского парламентаризма, поскольку ранее Верховный Совет СССР (а вслед за ним и Верховные Советы республик, включая Верховный Совет РСФСР) собирался два раза в год каждый раз на 3–4 дня, теперь же предполагалась его регулярная работа. Нельзя исключать и еще одну причину: если в состав Съезда народных депутатов СССР, состоявшего из 2250 депутатов, могли на новых выборах попасть не симпатизирующие Компартии или просто независимые лица, то из общей массы депутатов не трудно было сформировать Верховный Совет, в целом способный проводить политику КПСС.

Надо сказать, что стремление придать Верховному Совету СССР именно такую направленность почувствовали многие

¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 727, 729.

депутаты. Известный правозащитник А.Д. Сахаров, тоже избранный народным депутатом СССР, уже на первом заседании Съезда изложил мнение ряда московских депутатов: Съезду не может быть уготована роль выборщика, т.е. формирование Верховного Совета СССР, он не может отдать законодательную власть одной пятой своего состава². Но все же Съезд не превратился в постоянно работающий орган, хотя его заседания и проводились чаще, чем один раз в год, как проγραμμαвалось сначала Конституцией; тем не менее Съезд стал политически довольно значимым органом демократической организации союзной государственной власти.

Что касается избирательной системы, ее самой примечательной особенностью стала состязательность, а ведь именно ее не было в предшествующий период, выборы проводились по обычаю: один мандат – один кандидат. Теперь же в ст. 100 Конституции было записано, что число кандидатов в депутаты не ограничивается, в избирательный бюллетень может быть включено любое количество кандидатов. На союзном уровне не удалось нормативно записать условие – переносить голосование, если по округу выдвинут только один кандидат (Россия позже ввела такое правило). Но все же на состоявшихся весной 1989 года выборах народных депутатов СССР на 1500 мест по территориальным и национально-территориальным избирательным округам был выдвинут 7531 кандидат, т.е. в среднем по 5 на один мандат. Правда, в 384 округах было по одному кандидату, но общей тенденции это не изменило.

Характерно, что законодатель предусмотрел обязательность обеспечения тайны голосования заходом избирателей в кабины для голосования. Казалось бы, что здесь нового, «революционного»? Но дело в том, что на предшествующих выборах только единицы избирателей пользовались возможностью захода в кабины, и такие граждане тут же вызывали подозрение – может они против не просто конкретных кандидатов, а все-

² I Съезд народных депутатов СССР. 25 мая – 9 июня 1989 г.: Стеногр. отчет. Том I. М., 1989. С. 9.

го «нерушимого блока коммунистов и беспартийных». В итоге многие люди просто боялись заходить в кабины, чтобы их не заподозрили в нелояльности; к тому же вычислить отдельных лиц, воспользовавшихся кабинами, не представляло труда.

Что касается партийной системы, переход к многопартийности был непростым. Возможно, это покажется парадоксом, но сначала она зарождалась внутри самой компартии. Ведь более 80 процентов депутатов, избранных в состав Съезда народных депутатов СССР, были членами КПСС. И именно они впоследствии способствовали созданию различных политических партий в стране. И одновременно они же стали инициаторами внесения 14 марта 1990 г. серьезных изменений в ст. 6 Конституции СССР, посвященную компартии. Новшества сводили «на нет» руководящую роль КПСС и объявляли ее только одной из многих политических партий. А в ст. 51 Конституции теперь говорилось о праве граждан объединяться в политические партии, общественные организации, участвовать в массовых движениях³. Таким образом, в стране уже с этого времени началась многопартийность как важный фактор политической системы и жизни гражданского общества.

Наряду с отмеченными совершенствование политической системы и государственной власти на уровне СССР характеризовалось и другими чертами. В особенности выделим следующие моменты.

Во-первых, это формирование парламентаризма. Верховный Совет СССР всегда был двухпалатным по своей структуре, состоял из Совета Союза и Совета Национальностей. В каждой палате было по 750 депутатов. Но, как уже было сказано, он работал на непостоянной основе, собираясь два раза в год на краткие сессии. В новой системе Верховный Совет СССР также остался двухпалатным, назывались палаты по-прежнему. Но они стали гораздо компактнее по составу (по 271 депутату в каждой), а работали теперь по 3-4 месяца вес-

³ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 18. Ст. 342.

ной и осенью, т.е. уже на постоянной основе (складывались и начала профессионализма в депутатской деятельности).

Во-вторых, на союзном уровне при конституционной реформе 14 марта 1990 г. было решено учредить пост Президента СССР. Он определен как глава Советского государства. Первого Президента СССР избрал Съезд народных депутатов СССР, в дальнейшем предусматривались общенародные выборы. Президент СССР – гарант соблюдения прав и свобод граждан, Конституции СССР. Он принимает меры по охране суверенитета СССР и союзных республик, безопасности и территориальной целостности страны. На Президента возлагались функции Верховного Главнокомандующего. Президент – участник формирования Правительства СССР и еще ряда союзных органов, законодательного процесса.

В-третьих, на союзном уровне учреждалась система специализированного конституционного надзора. Соответствующие дополнения были внесены в Конституцию СССР, принят 23 декабря 1989 г. Закон о Комитете конституционного надзора СССР, затем сформирован состав данного органа. Несмотря на сложности моделирования этого органа прогресс состоял уже в самом его учреждении, поскольку до этого идея подобной специальной институции всячески отрицалась. Вполне вероятно, что со временем, если бы Союз ССР продолжил существование, на смену Комитету конституционного надзора пришел бы Конституционный Суд СССР.

В данном кратком обзоре мы не касаемся многих других вопросов формирования органов государственной власти Союза ССР, затрагивая лишь то, что, по нашему мнению, в той или иной степени отражалось на реформах политической системы и органов государственной власти в Российской Федерации.

Конечно, РСФСР как одна из союзных республик в составе Союза ССР должна была учитывать союзные политические и государственные реформы. Однако надо вместе с тем подчеркнуть, что во многих отношениях Россия пошла своими

путями. Этот симбиоз общего и особенного характерен для периода последних лет пребывания России в составе Союза ССР и далее ее самостоятельного пути как независимого, суверенного государства – субъекта международного права.

Первая конституционная реформа, отразившая участие России в демократической перестройке и одновременно влияние союзных моделей власти на решения РСФСР, состоялась 27 октября 1989 г.

Союзный центр «нажимал» на союзные республики, чтобы они ввели у себя съездовскую систему из двух органов власти – Съезд народных депутатов и Верховный Совет. Но союзные республики всячески отбивались от этой идеи, в результате из 15 союзных республик 14-ти удалось от нее отказаться.

И единственной союзной республикой, которая ее ввела, стала РСФСР. Однако и Россия во многом пошла своим путем: на союзном уровне было три способа избрания народных депутатов – населением по территориальным избирательным округам (750) и по национально-территориальным избирательным округам (750) и высшими органами общесоюзных общественных организаций (750 депутатов).

В Российской Федерации от выборов от общественных организаций отказались. Да и территориальный принцип выборов реализовали специфически. Съезд народных депутатов РСФСР состоял из 1068 депутатов, из них 900 избирались по территориальным избирательным округам, 168 – по национально-территориальным избирательным округам (84 образовывались в каждом из автономных образований по принципу: в автономной республике – 4, в автономной области – 2, автономном округе – 1; другие 84 приходились на края, области, города Москва и Ленинград).

Съезд народных депутатов являлся высшим органом государственной власти РСФСР, мог принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению РСФСР. Реально он даже подобных попыток подмены других органов не предпринимал, хотя позже названная характеристика Съез-

да использовалась первым Президентом Российской Федерации в борьбе с парламентом.

Важным новшеством российской конституционной реформы стало придание Верховному Совету РСФСР двухпалатности, т.е. черты, характерной для парламента федеративного государства. До этого Верховный Совет РСФСР был однопалатным. По конституционной реформе от 27 октября 1989 г. он стал состоять из двух палат – Совета Республики и Совета Национальностей. По Конституции палаты были равны по численности и равноправны.

Проблема взаимоотношений Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР также существовала. Но она была менее остра по сравнению с союзным уровнем, и скорее по политической причине – у всех народных депутатов не сложились отношения с Президентом Российской Федерации, трудность контактов с ним, зачастую просто их отсутствие, нежелание Президента сотрудничать с представительными органами объединяли депутатов.

Верховный Совет РСФСР был довольно активным органом. По сравнению с Верховным Советом СССР он работал на постоянной основе более длительное время, не менее 10 месяцев в году. На освобожденной и оплачиваемой основе помимо членов каждой палаты в работе Верховного Совета участвовали и другие народные депутаты; в общей сложности численность депутатов, трудившихся на освобожденной основе, доходила до 460 человек (отсюда и в последующем численность Государственной Думы составила 450 депутатов).

Учреждение поста Президента СССР, необходимость контактов РСФСР с Союзом ССР, представления, а порой и защиты интересов России перед союзным Центром, движение к самостоятельности республики достаточно скоро повели к введению поста Президента Российской Федерации. Этот вопрос весьма активно начали обсуждать осенью 1990 года, а на 17 марта 1991 года на российский референдум был вынесен вопрос: «Считаете ли Вы необходимым введение поста Пре-

зидента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?». В голосовании приняли участие 75,42 % зарегистрированных избирателей, «да» сказали 69,85 % из них. 24 апреля 1991 г. Верховный Совет РСФСР принимает Закон «О Президенте РСФСР»⁴. 24 мая 1991 г. необходимые изменения вносятся в Конституцию РСФСР⁵.

Конституция дополняется гл. 13¹ «Президент РСФСР». В ст. 121¹ определено, что Президент является высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в РСФСР. Возраст — не моложе 35 и не старше 65 лет. Срок полномочий — пять лет; одно и то же лицо не может быть Президентом РСФСР более двух сроков подряд.

Президент обладает правом законодательной инициативы, подписывает и обнародует законы РСФСР, налагает на них вето; представляет не реже одного раза в год Съезду народных депутатов доклады о выполнении принятых Съездом и Верховным Советом социально-экономических и иных программ, о положении в РСФСР, обращается с посланиями к народу, Съезду и Верховному Совету.

Президент руководит Советом Министров — Правительством РСФСР, назначает его Председателя с согласия Верховного Совета, а членов Правительства назначает и освобождает от должности по представлению Председателя Правительства, принимает отставку Правительства с согласия Верховного Совета. Президент отвечает за обеспечение государственной и общественной безопасности, возглавляет Совет Безопасности, объявляет чрезвычайное положение, может вести переговоры и подписывать от имени РСФСР договоры и т.д.

Вместе с тем Съезд народных депутатов и Верховный Совет имели определенные возможности влияния на него. Например, Съезд мог потребовать внеочередного доклада от Президента (п. 3 ст. 121⁵), отменить его акты (ч. 3 п. 14

⁴ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 17. Ст. 512.

⁵ Там же. № 22. Ст. 776.

ст. 104), отрешить Президента от должности в случае нарушения Конституции и законов РСФСР, а также данной им присяги (ст. 121⁸).

Характерно, что при первичном введении поста Президента был учрежден на конституционном уровне пост вице-президента РСФСР, призванного осуществлять по поручению Президента отдельные его полномочия и замещать последнего в случае его отсутствия (ст. 121⁷). Однако в дальнейшем отношения Президента и вице-президента не сложились, в противостоянии Президента и парламента РФ вице-президент принял сторону последнего, Президент отстранил его от должности в сентябре 1993 года, и больше этот институт в модели государственной власти Российской Федерации не используется.

Правительство РСФСР в системе российской государственной власти того времени находилось в сложном положении. В Конституции определялось, что Президент осуществляет руководство деятельностью Правительства. Более того, с ноября 1991 г. по декабрь 1992 г. Президент РФ формально исполнял обязанности главы Правительства. И только в декабре 1992 г. по настоянию депутатов был назначен самостоятельный Председатель Правительства Российской Федерации (им стал В.С. Черномырдин). В формировании Правительства, конечно, ключевую роль играл Президент РФ, ему требовалось согласие Верховного Совета лишь на кандидатуру Председателя Правительства для его назначения на должность. Однако народные депутаты добивались усиления своего влияния на формирование Правительства, а также на возможность контролировать его деятельность. В конце концов, в декабре 1992 г. сошлись на том, что свое «добро» Верховный Совет дает также на четырех министров — иностранных дел, обороны, безопасности, внутренних дел (п. 3 ст. 109). Тогда же для усиления своего влияния на исполнительную власть депутаты включили в ст. 121⁵ п. 6¹, согласно которому Президент представляет Верховному Совету предложения об орга-

низации, реорганизации и упразднении министерств, государственных комитетов и ведомств Российской Федерации. Это должно было означать, что не Президент, а Верховный Совет определяет всю структуру исполнительной власти.

При учреждении поста Президента в Конституции 24 мая 1991 г. было записано, что Правительство — это орган исполнительной власти, подотчетный Президенту. Теперь же в ст. 122 сказано: подотчетный Съезду народных депутатов, Верховному Совету и Президенту РФ. Ранее Верховный Совет имел право отменять указы Президента на основании заключения Конституционного Суда РФ (п. 19 ст. 109). Теперь данное положение было расширено — «указы и распоряжения». Было также добавлено, что Верховный Совет вправе приостанавливать действие указов и распоряжений Президента до разрешения дел об их конституционности в случае соответствующего обращения Верховного Совета в Конституционный Суд РФ.

И еще одно существенное положение: при включении в Конституцию 24 мая 1991 г. главы о Президенте в ст. 121⁶ записали, что полномочия Президента не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства Российской Федерации, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти. VII Съезд (декабрь 1992 г.) добавил сюда несколько слов: «в противном случае они прекращаются немедленно». Формулировка, конечно, юридически не является четкой (например, неясно, имеет место это автоматически или по решению какого-то органа). Но она оказалась пророческой и как будто бы предугадывала события, которые произойдут в следующем, 1993 г.

Говоря о предшествующем этапе формирования модели государственной власти Российской Федерации, отметим эволюцию регулирования, посвященного судебному конституционному контролю. Сначала Российская Федерация пошла следом за союзным вариантом — при реформе 27 октября 1989 г. учреждается Комитет конституционного надзора

РСФСР, избираемый Съездом народных депутатов РСФСР сроком на 10 лет из специалистов в области политики и права (ст. 119). Однако Комитет так и не создается, а по конституционной реформе от 15 декабря 1990 г. учреждается уже Конституционный Суд РСФСР – без его характеристик (ст. 119). В редакции Конституции от 24 мая 1991 г. уже определяется, что Конституционный Суд РСФСР является высшим судебным органом конституционного контроля в РСФСР, осуществляющим судебную власть в конституционном судопроизводстве; состоит Суд из 15 судей (ч. 1 ст. 165). В 1991 году принимается первый Закон о Конституционном Суде РФ. В редакции от 21 апреля 1992 г. Конституция определяет, что КС – высший орган судебной власти по защите конституционного строя, состоит из 15 судей. Организация КС, его компетенция и порядок судопроизводства устанавливаются Законом о Конституционном Суде РФ (ч. 1 ст. 165). Однако также 21 апреля 1992 г. в Конституцию включена ст. 165-1, достаточно подробно определяющая компетенцию Конституционного Суда РФ (дела о конституционности федеральных законов и иных актов, международных договоров, политических партий и иных общественных объединений, правоприменительной практики; разрешение споров о компетенции между органами государственной власти; дача заключений о наличии у федерального должностного лица стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять связанные с его должностью полномочия; иные дела).

§ 2. Сложности создания современной модели федеральной государственной власти в Российской Федерации

Движение к современной организации государственной власти на федеральном уровне заставляло решать несколько проблем.

1. Более или менее был ясен набор государственных орга-

нов на федеральном уровне, но конкретные вопросы их статуса, наименования, структуры, полномочий, образа деятельности продолжали существовать. Соответственно речь шла не только о выборе модели, но и о способах ее воплощения в будущей Конституции Российской Федерации, разработка которой активно велась в 1991–1993 годах.

Так, если сначала некоторые политические силы – например, коммунисты, выступали против введения поста Президента Российской Федерации, то после учреждения на конституционном уровне этого института их разговоры против президентства стихли, в выборах первого Президента РФ (1991 год) они приняли участие. В дальнейшем практически все политические силы вели свою политику с учетом существования поста Президента РФ. Но, конечно, предметом живой дискуссии были его конституционно-правовой статус, порядок избрания на должность, взаимоотношения с парламентом и особенно с Правительством.

Применительно к парламенту никто не выступал за сохранение «тандема» Съезд народных депутатов – Верховный Совет Российской Федерации, было понятно, что наличие двух высших представительных органов власти не нужно из-за возможного противостояния, необходимости утверждения в России постоянного парламента, а им не мог быть Съезд с огромным количеством депутатов. Ясно, что новый парламент будет двухпалатным, это неизбежно в федеративном государстве, где одна палата является органом общеполитического представительства всего народа страны, а вторая – органом представительства субъектов Федерации. Но вот как именовать парламент в целом, а также каждую палату; по какой системе избирать или иным путем формировать палаты; работать ли им на постоянной или периодической основе; как разделить между палатами полномочия; как строить взаимоотношения палат (в том числе считать ли их равными или применить принцип так называемых «верхней» и «нижней» палат) – все это было предметом дискуссий.

С учетом того, что были очень сложными отношения между Президентом Российской Федерации и Съездом, Верховным Советом как в целом, так и по отношению к Правительству Российской Федерации, была не очень понятна дальнейшая судьба Правительства РФ – считать ли его органом, полностью подотчетным только Президенту РФ, или сочетать ответственность и перед Президентом РФ, и перед парламентом; соответственно поставить ли Президента во главе Правительства либо отделить последнее от Президента РФ и соответственно дать парламенту, его палатам (обеим или какой-то одной?) право не только влиять на формирование Правительства, но и выражать ему недоверие/доверие.

2. В конце концов все сказанное заставляло решать вопрос о том, быть ли России парламентарной или президентской республикой. Как известно, они различаются принципиально тем, что: в парламентарной республике более важные поля принадлежат парламенту в целом и/или его палатам, если он двухпалатный, роль президента символическая, во многом протокольная; в президентской республике у этого должностного лица ключевые полномочия в руководстве внутренней и внешней политикой государства, в определении направлений деятельности правительства и т.д. Усиление позиций Президента РФ в политическом противостоянии с депутатами позволило ему отразить в своем проекте сильное положение Президента Российской Федерации. По проекту Конституции Россия имела статус не просто президентской, а суперпрезидентской республики. Проект был поставлен на всенародное голосование 12 декабря 1993 года и получил большинство голосов.

Президент объявлен главой Российского государства. Его роль концентрируется на общем руководстве внутренними и внешнеполитическими делами. Глава о Президенте по очередности находится в тексте перед главой о Федеральном Собрании. Именно Президенту дано право обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие всех дру-

гих органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ 1993 г.). Конституция отражает формально-юридическую «неответственность» Президента РФ. Его можно отрешить от должности только за серьезные уголовные преступления, в то время как по предыдущим конституционным нормам Президент мог быть отрешен от должности в случае нарушения Конституции РСФСР, законов РСФСР, а также данной им присяги (ст. 121-10 Конституции РСФСР 1978 г., в редакции от 24 мая 1991 г.). Правительство РФ стало правительством Президента РФ, попытка Государственной Думы не поддерживать предложенную Президентом кандидатуру на пост главы Правительства, выразить недоверие или отказать в доверии Правительству может привести к роспуску Государственной Думы.

3. Требовал к себе внимания и вопрос о принципах организации и деятельности органов публичной власти. В прежнем конституционном тексте характеристика этих принципов начиналась с народовластия. В ст. 2 Конституции 1978 г. говорилось, что вся власть в РСФСР принадлежит народу, он осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу РСФСР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам. В редакции от 15 декабря 1990 г. было определено, что вся власть в РСФСР принадлежит многонациональному народу РСФСР. И что особенно важно: появилось дополнение о том, что народ осуществляет государственную власть и через Советы, и непосредственно. Таким образом, непосредственное народовластие наконец нашло отражение в Основном законе, хотя и в очередности — через органы, а также непосредственно.

Конституция РФ 1993 г. сделала следующий, и очень важный шаг: она закрепляет народовластие как принцип конституционного строя, российской модели публичной власти, и вместе с тем ставит в системе институтов этой власти на первое место именно непосредственное *народовластие*. В со-

ответствии со ст. 3 носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В начальной редакции ст. 3 Конституции РСФСР 1978 г. говорилось, что организация и деятельность Советского государства строится в соответствии с принципом демократического централизма: выборностью всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетностью их народу, обязательностью решений вышестоящих органов для нижестоящих; демократический централизм сочетает единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах, с ответственностью каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело.

Однако при переходе к новому этапу жизни страны было решено отказаться от этого «признака» советской системы. А новым принципом, отраженным в Конституции, стал *принцип разделения властей*. В соответствии со ст. 3 Конституции в редакции от 21 апреля 1992 г. система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее республиками, краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом, автономными областями, автономными округами и местным самоуправлением. Все государственные органы, формируемые в соответствии с законом путем демократических выборов, и должностные лица подотчетны народу.

Как видим, принцип разделения властей здесь зафиксирован не только в плане трех традиционных ветвей, но также и для властной «вертикали», причем с включением в нее с позиций разграничения также и местного самоуправления, которое к тому времени формально уже было отделено на конституционном уровне от государственной власти и обозначалось как

обособленное направление публичной власти. В последующем от этого аспекта (вертикального) разделения властей в российской конституционной концепции отказались (полагаем, без достаточных оснований).

Теперь ст. 10 Конституции РФ 1993 года гласит: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

В федеративном государстве важным принципом организации государственной власти является ее *единство* на обоих уровнях существования и осуществления — федеральном и в субъектах РФ. Этот принцип отражен во многих статьях действующей Конституции РФ, и прежде всего в ст. 5 и 11. Согласно ч. 3 ст. 5 федеративное устройство Российской Федерации, помимо прочего, основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. А в ч. 2 ст. 11 Конституции закреплено, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Кроме того, Конституция исходит из необходимости взаимодействия федеральных органов и органов субъектов РФ, поручая Президенту РФ обеспечение их согласованного функционирования, разрешение разногласий и предусматривая подключение судебных органов, в том числе и Конституционного Суда РФ, к разрешению конфликтов власти Российской Федерации и субъектов РФ.

Многие нормы Конституции Российской Федерации позволяют считать важным принципом организации публичной власти ее *открытость*. И все-таки не мешало бы об этом сказать непосредственно и конкретно в специальной статье Основного закона. Все текущее конституционно-правовое ре-

гулирование на это направлено – это Федеральные законы «О средствах массовой информации», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» и др. Но возведение данного требования на конституционный уровень позволит расширить перечень форм его проявления.

Также следовало отразить в Конституции РФ *принцип ответственности органов публичной власти перед народом и их подконтрольности народу*. Тем более это необходимо для федерального уровня как наиболее организационно отдаленного от населения. Ответственность и подконтрольность должны быть зафиксированы в Конституции: а) как общее условие деятельности федеральной власти; б) как право народа принимать к своему рассмотрению и разрешению наиболее важные вопросы, находящиеся в ведении федеральных органов государственной власти; в) как формулирование критериев ответственности федеральных органов, позволяющих гражданам и их объединениям возбуждать вопрос об ответственности соответствующего органа или должностного лица федерального уровня (сбором подписей и подачей петиций в компетентные органы).

Думается также, что для всех органов публичной власти, включая и федеральный уровень, следует закрепить и такой конституционный принцип их организации и деятельности, как принцип *конституционной законности*. Он несколько незаслуженно забыт. Суть этого принципа, говоря сжато, состоит в том, что каждый орган действует исходя из своего места в государственной (публичной) иерархии, имеет право и обязанность осуществлять возложенные на него полномочия, а также несет установленную юридически ответственность за правильное применение (и неприменение!) тех методов и средств, которые ему предоставлены законом.

4. В условиях современной России продолжает оставаться проблемным вопрос о видах органов государственной власти,

осуществляющих функции нашего государства. Рассмотрим его применительно к федеральному уровню.

На основе норм Конституции Российской Федерации можно обозначить следующие федеральные органы государственной власти:

- Президент Российской Федерации – глава Российского государства (ст. 80);
- Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации, представительный и законодательный орган государственной власти (ст. 94);
- Правительство Российской Федерации – федеральный орган государственной власти, осуществляющий исполнительную власть Российской Федерации (ст. 110);
- суды Российской Федерации – они в общем виде могут быть поделены на высшие суды (Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ) и обычные суды – суды общей юрисдикции и арбитражные суды (глава 7 Конституции РФ).

В отношении перечисленных органов нет проблемы их отнесения, во-первых, к органам государственной власти, во-вторых, именно к федеральным органам. Это обозначено в Конституции РФ, в том числе по отношению к судам (ч. 1 ст. 11).

Однако названные органы не исчерпывают всего «богатства» федеральных государственных структур. И надо все-таки обозначить, куда какие органы отнести.

- Начнем с категории *«федеральные органы исполнительной власти»*. Хотя она неоднократно используется в Конституции РФ, в Основном законе нет разъяснения, какие органы включены в эту систему. Более или менее ясно, что эти органы образуют единство с Правительством Российской Федерации, они подконтрольны и подотчетны Президенту РФ. Текущее законодательство на этот счет гораздо яснее. В частности, Федеральный закон «О Правительстве Российской Федерации» однозначно включает все федеральные органы исполнительной власти в один блок с Правительством Российской Федерации. Правда,

нередко в нормативных актах, особенно президентских, используется конструкция «Правительство Российской Федерации. Федеральные органы исполнительной власти». Т.е. происходит как бы отделение Правительства РФ от иных органов исполнительной власти. Полагаем, это неправильно. Более корректной должна быть формулировка «Правительства Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти». К числу федеральных органов исполнительной власти относятся федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

- *Прокуратура Российской Федерации.* До недавнего времени глава 7 Конституции РФ именовалась «Судебная власть». В соответствии с поправкой к Конституции от 5 февраля 2014 г. теперь эта глава именуется «Судебная власть и прокуратура». Поскольку поправка была внесена Президентом Российской Федерации и принята палатами Федерального Собрания, это означает, что два высших органа Российского государства учли давнюю критику поименования названной главы Конституции РФ судебной властью и включения в данную главу статьи 129, посвященной прокуратуре РФ. Аргументация подобной критики была однозначна – прокуратура не относится к судебной власти и не является ее ответвлением. Это самостоятельная ветвь государственной власти Российской Федерации.

В главе 7 Конституции мы не находим характеристики прокуратуры как ветви государственной власти, а свой вывод обосновываем на новом наименовании главы 7. Но это ведь понятно: если соответствующую характеристику прокуратуры включать в Конституцию РФ, это неизбежно заставляет корректировать статьи 10 и 11 Конституции, выделять в ст. 10 такую ветвь, как прокурорская власть, в ст. 11 называть ее в числе органов государственной власти Российской Федерации. А это ведь требует принятия новой Конституции РФ,

поскольку изменения ее главы 1 допустимы лишь путем пересмотра Конституции.

— Для характеристики еще ряда федеральных органов законодатель решил использовать категорию «*государственный орган*».

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 21 Федерального закона 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: «Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является *федеральным государственным органом* (выделено мной — *авт.*), организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами».

В Федеральном законе от 7 мая 2013 г. «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» определено (ст. 1), что *Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и его рабочий аппарат являются государственным органом* с правом юридического лица, обеспечивающим гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами⁶.

В Положении об Администрации Президента РФ, утвержденном Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г., определено, что Администрация Президента РФ является *государственным органом*, сформированным в соответствии с пунктом «и» статьи 83 Конституции РФ, который обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации⁷.

В Положении об Аппарате Правительства РФ, утвержден-

⁶ Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

ном постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г., сказано, что Аппарат Правительства является *государственным органом*, образованным для обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации и Председателя Правительства, а также организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых ими решений⁸.

В ст. 78 Регламента Государственной Думы новеллой от 23 марта 2013 г. внесено дополнение, и теперь данная статья гласит, что правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности депутатов Государственной Думы, фракций, Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий Государственной Думы, Председателя Государственной Думы, заместителей Председателя Государственной Думы осуществляет Аппарат Государственной Думы, который формируется в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», является *государственным органом* и обладает правами юридического лица⁹.

Так же в 2013 году, новеллой от 10 июля, в ст. 96 Регламента Совета Федерации отражено, что обеспечение деятельности Совета Федерации осуществляет Аппарат Совета Федерации. Аппарат Совета Федерации является *государственным органом* и обладает правами юридического лица¹⁰.

Нам видятся две причины введения категории «государственный орган» для ряда государственных структур. Одна причина связана с теми органами, которые призваны, а то и вынуждены оказывать действенное влияние на другие властные структуры — это, в частности, ЦИК РФ, уполномоченные по защите прав тех или иных категорий граждан. Их нельзя включать в систему исполнительной власти, они станут сразу

⁸ Собрание законодательства РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

⁹ Собрание законодательства РФ. 2013. № 13. Ст. 1490.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2013. № 29. Ст. 3955.

же зависимыми инстанциями. Вторая причина в большей мере обращена к структурным звеньям соответствующих аппаратов – Президента РФ, Правительства РФ, палат Федерального Собрания. Они зачастую взаимодействуют с многими государственными органами, последние должны воспринимать эти аппараты не только как вспомогательную часть соответствующего органа, а как часть государственного механизма.

И все же отметим: если какая-то структура федеральным законом, т.е. актом, *исходящим от всего государства*, названа государственным органом, это по крайней мере не заставляет усомниться в *легитимности* подобного решения. Однако не очень ясно, на каком основании соответствующее решение принимает просто орган государственной власти. Еще можно понять, когда Президент Российской Федерации своим указом причисляет свою Администрацию к «лику» государственных органов. Но, к примеру, в Федеральном конституционном законе о Правительстве РФ сказано лишь (ст. 47), что для обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством РФ, образуется Аппарат Правительства Российской Федерации. Нет указаний на то, что это государственный орган. Тем более это любопытно для аппаратов Совета Федерации и Государственной Думы, поскольку статус государственного органа аппаратам придан регламентами палат.

Для ряда органов, где ясно то, что они действуют от имени Российской Федерации и на основании полномочий, установленных законом, законодатель тем не менее вообще не обозначает их статуса, хотя скорее их также можно назвать органами государства. Для сравнения: в приведенном выше Законе об Уполномоченном по защите предпринимателей сказано, что государственным органом является как сам он, так и его рабочий аппарат. А вот Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в

Российской Федерации»¹¹ вообще не определяет статус данного должностного лица и только говорит о том, что должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в соответствии с Конституцией РФ в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами (ст. 1).

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. «О Счетной палате Российской Федерации»¹² в статье 2 с характерным наименованием «Статус Счетной палаты» тем не менее всего лишь говорит, что она «является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, и подотчетным Федеральному Собранию». Но из подотчетности Счетной палаты Федеральному Собранию не следует, что она является лишь государственным учреждением. И касается ее деятельность важных государственных вопросов: порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, обеспечивающими безопасность и социально-экономическое развитие Российской Федерации. Да и то, что Счетная палата формируется палатами Федерального Собрания, не превращает ее в придаток парламента. К тому же, говорилось ранее, учреждения, обслуживающие деятельность Президента РФ (Администрация Президента РФ), Правительства РФ (Аппарата Правительства), Совета Федерации и Государственной Думы (аппараты этих палат) получили нормативную характеристику государственных органов. И, наверное, ничто не мешает распространить это на Счетную палату.

¹¹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

¹² Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

§ 3. Особенности полномочий отдельных звеньев федеральной государственной власти на современном этапе государственного строительства

3.1. Президент Российской Федерации

Как уже говорилось, Конституция 1993 г. исходит из ведущего положения Президента в системе государственных органов страны. Ранее Президент определялся как глава исполнительной власти и высшее должностное лицо в стране. Теперь он «является главой государства», гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции).

В установленном Конституцией порядке Президент принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент устанавливает всю систему федеральных органов исполнительной власти. По вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации, в стране существует вертикаль исполнительной власти. Вершиной этой пирамиды можно считать Президента РФ. Ряд членов Правительства, а также руководителей федеральных служб, занимающих ключевые посты в вопросах внешней политики, обороны, внутренних дел, безопасности государства, работает под непосредственным руководством Президента.

Президент в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Он как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. Президент заботится о безопасности и определяет военную доктрину государства. Он является председателем Совета Безопасности РФ, ему как Верховному Главнокомандующему подчинены все Вооруженные Силы страны, а также высшее командование. Президент объявляет военное или чрезвычайное положение, по его распоряжению

начинаются и прекращаются военные действия, применяются другие чрезвычайные меры.

Таким образом, Президент – ключевая фигура в руководстве государством, первое лицо политической жизни страны. Он имеет большой вес на международной арене. Все это в совокупности создает конституционный и политический портрет лидера государства и общества.

В начальной редакции Конституции РФ 1993 г. было предусмотрено, что Президент избирается на четыре года гражданами РФ на основе всеобщего избирательного права. Согласно поправкам к Конституции от 30 декабря 2008 г. срок полномочий Президента увеличен до шести лет. Президентом может быть избран только российский гражданин не моложе 35 лет (верхнего предела теперь нет), постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд. Это значит, что после перерыва (причем даже краткого, вызванного досрочным прекращением полномочий вновь избранного Президента) оно снова может претендовать на избрание Президентом. Именно таким путем действовал Президент РФ В.В. Путин. Исполнив два срока подряд полномочия Президента, он «уступил» пост Д.А. Медведеву, избранному Президентом РФ. По истечении его полномочий В.В. Путин вновь баллотировался и был избран Президентом Российской Федерации.

Компетенция Президента РФ обширна, она определяется Конституцией РФ и многими федеральными законами. Условно ее можно поделить на несколько групп.

Первая группа – полномочия по созданию и формированию государственных органов, назначению должностных лиц. В частности, он назначает Председателя Правительства РФ с согласия Государственной Думы (п. «а» ст. 83 Конституции РФ). По предложению Председателя Правительства, согласно п. «д» ст. 83 Конституции РФ, Президент формирует весь состав Правительства, назначает на должность и осво-

бождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров. Кроме того, наряду с министрами Президент назначает на должность и освобождает от должности руководителей тех федеральных органов исполнительной власти, которые работают непосредственно под его руководством и обеспечивают его деятельность. Только Президент вправе устанавливать систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

Президент представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ. Совету Федерации он представляет кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, а также председателей и заместителей председателей этих судов; Президент РФ назначает судей других федеральных судов. Генеральный прокурор РФ и его заместители назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ. Так же по его представлению Государственная Дума назначает Председателя Счетной палаты РФ, а Совет Федерации – заместителя Председателя Счетной палаты, кроме того, Государственная Дума и Совет Федерации назначают по 6 аудиторов Счетной палаты.

Президент формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ. Под его руководством работает Государственный совет РФ – совещательно-рекомендательный орган, работающий под руководством Президента. Президент формирует Администрацию Президента РФ, определяет ее структурные подразделения, делает назначения по основному кадровому составу, утверждает Положение об Администрации Президента. Конституция предусматривает, что Президент назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ (п. «к» ст. 83). На сегодня это полномочные представители в федеральных округах, в Совете Федерации, Государственной Думе, Конституционном Суде РФ, Европейском Суде по правам человека. В необходимых случаях Президент назначает и полномочных представителей для решения определенных задач.

С декабря 2004 г. повышается роль Президента РФ в подборе кандидатов и наделении полномочиями глав исполнительной власти субъектов РФ. До этого были прямые выборы глав населением, их заменили иным порядком: кандидатуру на должность главы представляет Президент РФ, а решение о наделении гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ принимает орган законодательной власти субъекта РФ. Это лицо могло быть отрешено от должности Президентом РФ в случае утраты его доверия. С 2012 г. восстанавливаются прямые выборы главы субъекта, за исключением четырех субъектов РФ. Однако в согласовании кандидатур на этот пост по-прежнему участвует Президент РФ. За ним сохранено право отрешения от должности главы исполнительной власти субъекта РФ в случае утраты доверия Президента РФ.

Президент решает кадровые вопросы и в сферах обороны, внутренних дел. Так, он назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ. Также Президент назначает руководство МВД РФ, начальников территориальных управлений полиции и их заместителей.

Президент решает кадровые вопросы и в сфере внешней политики. Согласно п. «м» ст. 83 Конституции РФ он назначает и отзывает дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях – после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания. При необходимости Президент назначает и временных представителей, не получающих дипломатического статуса, но общающихся по его поручению с международными организациями и иными государствами в связи с обеспечением интересов Российской Федерации или прав ее граждан.

Вторая группа полномочий Президента – в области руководства внутренней политикой страны и взаимоотношений с другими государственными органами. Исходным для этой группы полномочий Президента является то, что он согласно

ч. 3 ст. 80 Конституции РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства «в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами». Конституция и законы устанавливают лишь основы такой политики, но не более того. Они не в состоянии учесть текущие моменты политики, ее нюансы. Последние требуют повседневных усилий и Президента, и иных компетентных органов. Президент при необходимости может осуществлять нормативно-правовое регулирование общественных отношений.

Взаимодействуя с парламентом, Президент обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. «е» ст. 84 Конституции РФ). Постоянное взаимодействие с парламентом — существенный участок работы Президента. Осуществляя политику государства, Президент вправе реализовать право законодательной инициативы, подготавливает и вносит в Государственную Думу законопроекты по всем вопросам жизни страны, если считает, что их основой должны быть федеральные законы. Внося проекты законов, Президент может некоторые из них определить как первоочередные, и это предполагает их оперативное, внеочередное рассмотрение Государственной Думой.

Президент вправе участвовать в заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации, в том числе и закрытых, а также выступать на заседаниях. В зале заседаний каждой палаты оборудуется специальное место для Президента. Как уже было показано выше, у Президента возникают разнообразные взаимоотношения с Советом Федерации и Государственной Думой в связи с решением кадровых вопросов. Интересная новелла включена в Конституцию РФ поправкой от 21 июля 2014 г. — в Совет Федерации назначаются члены палаты — представители Российской Федерации в количестве, составляющем не более 10% состава палаты. Их назначает Президент Российской Федерации и реально эти лица могут считаться

представителями главы государства в верхней палате российского парламента.

Наконец, Президент подписывает и обнародует законы РФ о поправках к Конституции РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы; может наложить вето, т.е. отклонить федеральный закон, что потребует его повторного рассмотрения в парламенте.

Конституция РФ предусматривает, что Президент назначает выборы Государственной Думы (п. «а» ст. 84); в свою очередь, выборы Президента назначает Совет Федерации (п. «д» ч. 1 ст. 102). На деле назначение выборов в определенном смысле слова является формальным полномочием соответствующего органа – если он не назначит выборы в необходимые сроки, они все равно будут проведены Центральной избирательной комиссией РФ.

Более существенным является право Президента Российской Федерации распустить Государственную Думу. В Конституции РФ предусмотрены случаи возможного роспуска: если Государственная Дума выразила недоверие Правительству, Президент может согласиться с ней и отправить Правительство в отставку либо не согласиться с решением Думы; если же она в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, тогда Президент объявляет об отставке Правительства либо распускает Думу (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ); если Председатель Правительства поставил перед Государственной Думой вопрос о доверии, и она в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства или о роспуске Думы и назначении новых выборов (ч. 4 ст. 117); если Государственная Дума трехкратно отклонила кандидатуры Председателя Правительства, представленные Президентом, он назначает Председателя Правительства, распускает Думу и назначает новые выборы (ч. 4 ст. 111).

Конституция не предусматривает возможности роспуска Президентом Совета Федерации, да и вообще какого-либо

прекращения полномочий этой палаты. К тому же Совет Федерации является постоянно действующим и не имеет определенного срока полномочий.

При осуществлении своих полномочий Президент тесно взаимодействует с Правительством. Известно, что взаимоотношения этих органов в отдельных государствах строятся по-разному. В России в процессе выработки модели в какой-то мере испробовали частично разные варианты. Но с самого начала Правительство в Российской Федерации было Правительством Президента и сейчас это положение сохраняется. Хотя в действующую Конституцию не включена норма о том, что Президент руководит деятельностью Правительства, реально это имеет место, что проявляется в праве Президента формировать Правительство, не только председательствовать на заседаниях, но и конкретно направлять деятельность Правительства, давать поручения Правительству и т.д.

Отношения Президента РФ с судебными органами строятся на основе конституционного принципа независимости судей. В чем-то сам Президент зависим от некоторых судов. Например, конституционность его нормативных актов может быть оспорена в Конституционном Суде РФ (ст. 125 Конституции РФ). Верховный Суд РФ согласно ГПК РФ и Федеральному конституционному закону 2014 г. об этом Суде разрешает дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов Президента РФ. Можно оспаривать в судах и действия Президента. В процедурах выдвижения обвинения против Президента РФ с целью отрешения его от должности участвуют Верховный Суд и Конституционный Суд РФ (ст. 93 Конституции РФ).

Разумеется, у Президента есть право обращения в суды в целях защиты интересов государства и обеспечения законности.

Более существенным является то, что Президент с учетом своего положения главы государства постоянно заботится о совершенствовании судебной системы страны, повышении

качества ее деятельности, пополнении судейского корпуса квалифицированными кадрами, улучшении законодательной основы правосудия, преодолении коррупции в этом звене правоохранительной системы государства. Есть Совет по совершенствованию правосудия при Президенте РФ.

Частью внутренней политики, в которой роль Президента исключительно велика, является построение федеративных отношений, формирование и осуществление национальной и региональной политики. Президент вносит существенный вклад в формирование федеративных отношений в целом. В целях увязки интересов Российской Федерации и ее субъектов, их взаимодействия, согласованного функционирования подразделений федеральных органов и органов власти субъектов РФ Президент РФ ввел в 2000 г. систему федеральных округов и своих полномочных представителей в этих округах. Конституция РФ (ч. 1 ст. 85) возлагает на Президента важную задачу: он «может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти различных субъектов Российской Федерации». С участием Президента решаются вопросы принятия и образования нового субъекта в составе Федерации. Президент призван заботиться в целом о развитии национальной и региональной политики в стране, о внимательном отношении к нуждам больших наций и национальных меньшинств, отдельных территорий. Указами Президента РФ утверждены основные документы государственной национальной и региональной политики.

Третья группа полномочий Президента РФ – в области внешней политики. Прежде всего, согласно п. «а» ст. 86 Конституции РФ Президент «осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации». Это означает, что Президент и сам лично осуществляет необходимые мероприятия в области внешней политики, задает соответствующее направ-

ление деятельности компетентных государственных органов. В соответствии с Конституцией РФ Президент ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации (п. «б» ст. 86), подписывает ратификационные грамоты (п. «в» ст. 86). Президент не только назначает дипломатических представителей Российской Федерации в других государствах и международных организациях, но и принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей (п. «г» ст. 86 Конституции РФ).

Президент является участником международных усилий по поддержанию мира и безопасности. Помимо его постоянных встреч с лидерами других государств, участия в международных конференциях и других мероприятиях при необходимости Президент РФ принимает решение о направлении российского воинского контингента за пределы территории России. Конституция РФ предусматривает, что принципиальное решение о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами нашей территории принимается Советом Федерации. Но проект такого решения на рассмотрение Совета Федерации вносится Президентом РФ, при положительном решении Совета Федерации именно на Президента возлагается осуществление соответствующей акции.

Четвертая группа полномочий Президента РФ – в области обеспечения безопасности и обороны государства, стабильности общественного порядка в стране. В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. «О безопасности» это одна из ключевых сфер приложения усилий Президента.

Согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 87) Президент является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ. Президент назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил, для него он является высшим воинским начальником, приказы и указания которого подлежат безусловному исполнению.

В соответствии с Конституцией РФ Президенту принадле-

жат важные полномочия в связи с объявлением и обеспечением военного положения в стране или на части ее территории. Военное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях вводится указом Президента. Он незамедлительно сообщает о введении военного положения Совету Федерации и Государственной Думе. Указ о введении военного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию. Вопрос об утверждении указа Президента о введении военного положения должен быть рассмотрен Советом Федерации в течение 48 часов с момента получения указа.

Президент при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (ст. 88 Конституции РФ). Совет Федерации утверждает указ Президента о введении чрезвычайного положения (ст. 102 Конституции РФ).

Пятая группа полномочий Президента РФ — в области обеспечения конституционного статуса личности. Президент является гарантом прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Он осуществляет ряд специальных полномочий, связанных с обеспечением прав и свобод личности. К ведению Президента отнесены вопросы гражданства и предоставления политического убежища (п. «а» ст. 89 Конституции РФ). В соответствии с п. «в» ст. 89 Конституции РФ Президент награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и специальные звания.

Шестая группа полномочий Президента РФ — по организации своей деятельности. Президент: создает федеральные органы исполнительной власти и выделяет среди них те, которые будут работать под его непосредственным руководством;

образует либо формирует состав различных советов, комиссий и иных вспомогательно-совещательных органов, работающих либо под его непосредственным руководством (Совет Безопасности, Государственный совет), либо при Президенте; формирует Администрацию Президента, определяет ее статус, утверждает Положения о ней, о ее самостоятельных подразделениях, а также иных органах, обеспечивающих деятельность Президента.

3.2. Федеральное Собрание Российской Федерации

Как уже можно было видеть, российский парламент – Федеральное Собрание является двухпалатным, состоит из Совета Федерации и Государственной Думы. И прежде чем анализировать полномочия каждой из палат, надо остановиться хотя бы кратко на том, как воспринимать парламент в целом, а также на взаимоотношениях палат, поскольку это имеет существенное значение для их полномочий и образа деятельности.

1. *Предназначение Федерального Собрания, роль палат и их взаимоотношения.* Российский парламент – в какой-то мере символический орган. По Конституции он существует, как уже упоминалось, в ней Федеральное Собрание характеризуется как представительный и законодательный орган, часть федеральной системы государственной власти (ст. 11 и 94 Конституции РФ). Однако та же Конституция в ч. 1 ст. 100 предписывает палатам заседать раздельно, разрешая палатам собираться на совместные заседания лишь для заслушивания посланий Президента РФ, Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств.

Известно, что в основе организации двухпалатного парламента могут быть два разных принципа: равенство палат; принцип верхней и нижней палат.

На основе равенства палат работали все прежние высшие

представительные органы СССР и России. Принцип равенства (равноправия) предполагал, что: у палат равное (или примерно равное) число депутатов; палаты работают в один и тот же период времени; вопросы, предлагаемые одной палатой и имеющие общий характер, включаются в повестку дня другой палаты; довольно часто формируется единая повестка дня и палаты заседают совместно, при этом обсуждают сообща вопросы, принимают законы (хотя проводятся либо раздельное голосование, либо отдельный подсчет голосов по каждой палате); палаты создают совместные органы – постоянные или временные – на так называемых паритетных началах; существуют механизмы разрешения разногласий между палатами.

В Федеральном Собрании Российской Федерации избран другой принцип – т.н. принцип верхней и нижней палат. Его проявление в следующем: палаты не работают совместно, заседают раздельно; у каждой палаты по Конституции свои полномочия; никто не вправе их осуществлять, кроме палаты, и только с ее решением связаны соответствующие юридические последствия; у каждой палаты своя повестка дня, внесение в нее одного и того же вопроса не исключено, но рассматривать и решать проблему каждая палата будет с учетом своих возможностей; работать палаты могут и в одно и то же, и в разное время, что не имеет юридического значения; общих постоянных органов палаты не создают, возможно лишь образование временных общих согласительных комиссий из парламентариев обеих палат, если принятые Думой законы не находят одобрения у Совета Федерации.

Как можно видеть, у палат нет «командных» возможностей в отношении друг друга. Выражение «принцип верхней и нижней палат» обусловлено тем, что законодательный процесс начинается в Государственной Думе («снизу») и после принятия палатой закона (законопроекта) он идет «вверх» – в Совет Федерации. Верхняя палата может не одобрить закон, пришедший из нижней палаты. Но это никакая не власть над нижней палатой, которая может повторно проголосовать за

принятие закона в устраивающей ее редакции, не согласившись с Советом Федерации (для этого требуется так называемое квалифицированное большинство голосов – не менее двух третей общего числа депутатов Думы).

Раздельность функционирования палат Федерального Собрания не лучшим образом отражается на выполнении ими своих функций. На практике начинают складываться различные пути их взаимодействия – сотрудничество руководства палат, комитетов, участие представителей Совета Федерации на стадии предварительного обсуждения проекта федерального бюджета в Государственной Думе и др. Появились и возможности совместной деятельности палат в части проведения парламентского расследования. Но все же принятый 7 мая 2013 г. Федеральный закон «О парламентском контроле»¹³ не предусматривает иных совместных форм парламентского контроля палат Федерального Собрания кроме названного парламентского расследования.

Скорее всего, расширение сотрудничества палат может выразиться в их совместных обсуждениях многих вопросов государственного строительства, хозяйственной жизни, социального развития.

2. *Полномочия Совета Федерации.* Компетенция Совета Федерации определяется, прежде всего, ст. 102 Конституции РФ. По некоторым позициям надо принимать во внимание и другие ее статьи, а также иные нормативные акты. Порядок реализации полномочий в основном отражен в Регламенте Совета Федерации 2002 г. (с изменениями и дополнениями), а также в ряде федеральных законов. Основные полномочия Совета Федерации таковы:

- *Утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации* (п. «а» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). В Совет Федерации представляются соглашение об изменении границ, утвержденное законодательными (представитель-

¹³ Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

- ными) органами государственной власти каждого из соответствующих субъектов, обоснование указанного соглашения, согласованное субъектами, и карта местности. На заседание Совета Федерации при рассмотрении данного вопроса приглашаются полномочные представители законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, границы между которыми предполагается изменить, представители Правительства РФ, других органов государственной власти. Решение об утверждении изменения границ между субъектами РФ принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации. Известно одно постановление Совета Федерации по данному вопросу – от 27 декабря 2011 г. «Об утверждении границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью».
- *Утверждение указа Президента РФ о введении военного положения* (п. «б» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Согласно ч. 2 ст. 87 Конституции РФ в случае агрессии против Российской Федерации Президент вводит на ее территории или в отдельных местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Нижняя палата принимает указ Президента к сведению, а верхняя палата утверждает (или не утверждает) указ.
 - *Утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения* (п. «в» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Согласно ст. 88 Конституции РФ Президент РФ при обстоятельствах, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Как и в случае с военным положением, нижняя палата принимает указ

Президента к сведению, а верхняя палата его утверждает (или не утверждает). Срок действия чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях может быть продлен указом Президента.

- *Решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории РФ* (п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Федеральный закон от 26 мая 1995 г. «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» предусматривает направление персонала: для участия в миротворческой деятельности; для участия в международных принудительных действиях с использованием вооруженных сил. Решение о направлении за пределы Российской Федерации отдельных военнослужащих для участия в миротворческой деятельности принимается Президентом РФ, а гражданского персонала (на добровольной основе) Правительством РФ. Решение о направлении воинских формирований принимает Президент на основании постановления Совета Федерации о возможности их использования за границей.
- *Назначение выборов Президента Российской Федерации* (п. «д» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Основанием для осуществления данного полномочия является истечение срока пребывания Президента в должности, а также досрочное прекращение полномочий. Совет Федерации обязан назначить выборы в каждом случае законного прекращения полномочий Президента. Выборы Президента назначаются на основании Федерального закона 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). Во всех случаях, когда Совет Федерации не назначит выборы, они назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией РФ.

- *Отрешение Президента Российской Федерации от должности* (п. «е» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Совет Федерации начинает рассмотрение обвинения Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления после получения постановления Государственной Думы о выдвижении обвинения и заключения Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента признаков соответствующего преступления. Вместе с постановлением Государственной Думы в Совет Федерации направляются заключение специальной комиссии, образованной Думой для оценки обоснованности обвинения, и стенограмма заседания Государственной Думы, на котором рассматривался вопрос о выдвижении обвинения. В Совет Федерации также представляется заключение Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. В соответствии с ч. 3 ст. 93 Конституции РФ решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности принимается тайным голосованием с использованием бюллетеней. Решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа членов Совета Федерации.
- *Назначение на должность судей Конституционного Суда и Верховного Суда Российской Федерации*. Данное полномочие закреплено п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ. Кроме того, в соответствии с законодательством Совет Федерации назначает также председателей, заместителей председателей этих судов, а для Верховного Суда – также членов Президиума, председателя и членов Апелляционной коллегии. Совет Федерации назначает судей Экономического суда СНГ. Кандидатуры по всем должностям

представляются Президентом РФ. Совет Федерации назначает десять членов Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации – представителей общественности, а также прекращает их полномочия.

- *Назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей* (п. «з» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Кандидатуры представляет Президент РФ. В соответствии со ст. 12 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор РФ ежегодно представляет палатам Федерального Собрания и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению.
- *Назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов* (п. «и» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Сначала в самой палате предложения по кандидатурам для назначения на указанные должности обсуждаются в самой палате и далее предложения направляются Президенту РФ, на каждую должность вносятся не менее трех кандидатур. И затем кандидатуры для назначения на должность заместителя Председателя, аудитора Счетной палаты представляются Президентом РФ на рассмотрение Совета Федерации. В соответствии с Законом о Счетной палате РФ (ст. 39) Председатель Счетной палаты, его заместитель, аудиторы не могут быть задержаны, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия той палаты Федерального Собрания, которая их назначила. Уголовное дело в отношении данных лиц может быть возбуждено только Председателем Следственного комитета РФ. Планы работы Счетной палаты составляются с учетом поручений Совета Федерации и Государственной Думы. Ежегодный отчет о работе Счетной палаты представляется Совету Федерации и Государственной Думе и подлежит обязательному опубликованию. Счетная палата готовит ежеквартальные

оперативные доклады о ходе исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году, они представляются палатам Федерального Собрания, а Председателю Правительства РФ направляется аналитическая записка о ходе исполнения федерального бюджета за отчетный период. В заседаниях Коллегии Счетной палаты могут принимать участие председатели комитетов и комиссий Совета Федерации и Государственной Думы, члены Правительства РФ, а также иные лица по решению Председателя Счетной палаты.

- *Участие в законодательном процессе* – одно из ключевых направлений деятельности Совета Федерации. Принятые Государственной Думой федеральные законы направляются в Совет Федерации, который их либо одобряет, либо отклоняет (ст. 105 Конституции РФ). У Совета Федерации есть право законодательной инициативы, т.е. право внесения своих проектов законов в Государственную Думу.
- Разновидностью возможностей Совета Федерации как в законодательном процессе, так и экономико-финансовой сфере является его *участие в рассмотрении и утверждении федерального бюджета*. Согласно ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой законы по ряду направлений, в том числе и по вопросам федерального бюджета.
- *Участие в парламентском расследовании*. Расширение роли палат Федерального Собрания РФ в государственной жизни выразилось, помимо прочего, в наделении их правом проведения парламентских расследований. В 2005 году принят Федеральный закон о парламентском расследовании. Если обе палаты решили проводить парламентское расследование, они на паритетных началах формируют комиссию, состоящую из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, и избирают ее сопредседателей. Комиссия формируется на время

проведения парламентского расследования и после его завершения распускается. По результатам парламентского расследования готовится итоговый доклад комиссии, который направляется в палаты Федерального Собрания. Палаты в течение одного месяца рассматривают и утверждают итоговый доклад. В случае если итоговый доклад не утвержден хотя бы одной из палат, деятельность комиссии прекращается. Пока что практики проведения парламентских расследований нет.

- *Вопросы внешней политики и межпарламентского сотрудничества, международная деятельность.* Вопросы международных отношений Российской Федерации в различных аспектах могут быть предметом внимания Совета Федерации. Так, обязательно рассмотрение Советом Федерации принятых Государственной Думой федеральных законов по вопросам ратификации и денонсации международных договоров (п. «г» ст. 106 Конституции РФ). Совет Федерации рассматривает практически любые вопросы внешней политики государства. Совет Федерации сотрудничает с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями.
- *Согласование с Советом Федерации назначения и отзыва дипломатических представителей.* В п. «м» ст. 83 Конституции РФ указано, что назначение и отзыв дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях осуществляются Президентом РФ после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания. Следовательно, в данном вопросе у Совета Федерации и Государственной Думы равные возможности.
- *Обращение в Конституционный Суд РФ.* Согласно Конституции РФ и Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» Совет Федерации может обратиться в Конституционный

- Суд по широкому перечню вопросов: с запросами о соответствии Конституции РФ федеральных законов и еще ряда нормативных актов, договоров между органами власти Российской Федерации и ее субъектов, договоров между органами власти субъектов РФ; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации; ходатайствами о разрешении споров о компетенции между Советом Федерации и федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ; запросами о толковании Конституции РФ; запросами о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.
- Назначение на должность и освобождение от должности членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Пять членов ЦИК РФ назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предлагаемых законодательными (представительными) органами и высшими должностными лицами субъектов РФ.

3. *Полномочия Государственной Думы.* Компетенция Государственной Думы, так же как и компетенция Совета Федерации, определяется в первую очередь Конституцией РФ (ст. 103, по ряду вопросов и другие статьи), а также иными нормативными актами. Порядок реализации полномочий отражен в Регламенте Государственной Думы 1998 г. (с изменениями и дополнениями), а также в ряде федеральных законов. Основные полномочия Государственной Думы таковы:

- *Дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства РФ* (п. «а» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). Согласно ч. 2 ст. 111 Конституции РФ Президент вносит предложение по кандидатуре Председателя не позднее двухнедельного срока после своего вступления в должность или после отставки Правительства либо в течение недели со дня отклонения внесенной

кандидатуры Государственной Думой. Кандидат на пост Председателя Правительства РФ представляет Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства РФ, отвечает на вопросы депутатов. Затем представители фракций высказываются за выдвинутую кандидатуру или против нее. Решение о даче согласия на назначение Председателя Правительства РФ по усмотрению Государственной Думы принимается тайным голосованием – путем подачи бюллетеней или же с применением электронной системы подсчета голосов (ст. 146 Регламента). 15 апреля 1998 г. Государственная Дума дополнила норму и предусмотрела возможность принятия решения открытым голосованием, если за это выскажется большинство от общего числа депутатов. В практике Государственной Думы применялись разные виды голосования.

- *Решение Государственной Думой вопроса о доверии Правительству РФ* (п. «б» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). Согласно ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ Государственная Дума может решать вопросы о недоверии или о доверии Правительству. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» говорит о трех возможностях Государственной Думы – доверие, недоверие и отказ в доверии Правительству (ст. 37). Государственная Дума может выразить недоверие Правительству большинством от общего числа депутатов, т.е. требуется минимум 226 голосов (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ). Последствия выражения недоверия – Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. Если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу. При втором виде голосования Государственной Думы – о доверии Правительству.

- *Рассмотрение вопроса о ежегодном отчете Правительства РФ о результатах его деятельности.* Законом о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 года статьи 103 и 114 Конституции были дополнены положением о том, что Государственная Дума ежегодно заслушивает отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Согласно Регламенту Государственная Дума рассматривает вопрос о ежегодном отчете Правительства РФ о результатах его деятельности в период весенней сессии. Дума на своем заседании заслушивает Председателя Правительства РФ. Депутаты вправе задавать вопросы Председателю Правительства РФ, высказывать свое мнение о деятельности Правительства РФ.
- *Рассмотрение вопросов, связанных с взаимоотношениями Государственной Думы и Центрального банка Российской Федерации (Банка России).* В соответствии с пунктом «в» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ к ведению Государственной Думы относится назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ. На деле полномочий у Думы в банковской сфере гораздо больше. Помимо Председателя, согласно Федеральному закону о Банке России, Государственной Думой также назначаются члены Совета директоров Центрального банка РФ — по представлению Председателя Центрального банка, согласованному с Президентом РФ. Кроме того, палата избирает трех представителей Государственной Думы в состав Национального банковского совета — коллегиального органа Банка России.

Банк России ежегодно не позднее 15 мая представляет Государственной Думе *годовой отчет*, утвержденный Советом директоров. Государственная Дума направляет *годовой отчет* Банка России Президенту РФ, а также на заключение в Правительство РФ. Государственная Дума рассматривает *годовой отчет* Банка России до 1 июля года, следующего за отчетным.

Помимо этого Банк России ежегодно не позднее 26 августа представляет в Государственную Думу *проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики* на предстоящий год и не позднее 1 декабря – основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год. Государственная Дума рассматривает основные направления и принимает соответствующее постановление не позднее принятия ею федерального закона о федеральном бюджете на предстоящий год.

- *Назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты РФ и половины состава ее аудиторов. Рассмотрение вопросов, связанных с взаимоотношениями Думы и Счетной палаты.* К ведению Государственной Думы отнесено назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов (п. «г» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). Все они назначаются на шестилетний срок. По законодательству возможности Государственной Думы в отношении Счетной палаты в сравнении с Конституцией более широкие, в основном они совпадают с возможностями Совета Федерации. Это отражает Федеральный закон 2013 г. «О Счетной палате Российской Федерации». Об этом мы говорили ранее при характеристике полномочий Совета Федерации, поэтому здесь не будем повторяться.
- *Назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации* (п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). Уполномоченный назначается Государственной Думой сроком на пять лет. На эту должность назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного более чем на два срока подряд.

По результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод, обобщения итогов рассмотрения инициативы Уполномоченного могут быть так или иначе обращены к Государственной Думе, к Президенту РФ, Совету Федерации, Правительству РФ и другим высшим органам государства. В случае грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный вправе: 1) выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы; 2) обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, принимать участие в работе указанной комиссии непосредственно либо через своего представителя, а также участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада указанной комиссии. Уполномоченный вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в проводимых парламентских слушаниях. По окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство РФ, Конституционный Суд, Верховный Суд РФ и Генеральному прокурору РФ, Председателю Следственного комитета РФ. По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады.

- *Объявление амнистии* (п. «е» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). Государственная Дума использовала данное полномочие многократно, принимая постановления об объявлении амнистии и о порядке применения амнистии. Постановления Думы по вопросам амнистии подлежат непосредственному исполнению компетентными органами госу-

дарства.

- *Выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для его отрешения от должности* (п. «ж» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). Предложение о выдвижении обвинения согласно ч. 2 ст. 93 Конституции РФ может быть внесено по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы. Согласно ст. 176 Регламента Государственной Думы предложение должно содержать конкретные указания на признаки преступления, предусмотренного ст. 93 Конституции РФ, т.е. государственная измена или иное тяжкое преступление, которое вменяется в вину Президенту.
- *Принятие федеральных законов*. Согласно ч. 1 ст. 105 Конституции РФ федеральные законы принимаются Государственной Думой. Право принятия законов можно рассматривать в качестве генерального полномочия Думы, позволяющего ей обращаться к любым вопросам жизни государства, если они составляют предмет законодательного регулирования.
- *Бюджетные полномочия*. Данные полномочия Государственной Думы укладываются в рамки ее права на принятие законов, поскольку бюджет на очередной год утверждается посредством федерального закона. В то же время на основе Конституции РФ Дума играет самостоятельную роль в бюджетном процессе: согласно п. «а» ч. 1 ст. 114 именно Думе представляет Правительство разработанный им федеральный бюджет и отчет о его исполнении. Вместе с тем у Думы есть и другие возможности в данной сфере: так, согласно Бюджетному кодексу РФ (ч. 2 ст. 145) бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации по представлению Правительства РФ принимаются в форме федеральных законов не позднее принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Согласно ч. 2 ст. 144 бюджетами государственных вне-

бюджетных фондов РФ являются: бюджет Пенсионного фонда РФ; бюджет Фонда социального страхования РФ; бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Центральный банк РФ не позднее 1 октября текущего года представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год и плановый период. Предварительно указанный проект направляется Президенту РФ и в Правительство РФ.

- *Право Государственной Думы на участие в парламентском расследовании.* Соответствующих возможностей обеих палат мы касались ранее применительно к Совету Федерации.
- *Внешнеполитическая сфера.* Государственная Дума довольно активно занимается вопросами международных отношений и международного сотрудничества. Она рассматривает внешнеполитические вопросы по собственной инициативе, либо в связи с обращением Президента РФ, либо по докладам и сообщениям Правительства РФ и комитетов палаты. Важным направлением деятельности Государственной Думы является межпарламентское сотрудничество. Палата ежегодно принимает планы международных связей с парламентами других государств. Возможны соглашения с этими парламентами и международными парламентскими организациями о сотрудничестве.
- *Обращение в Конституционный Суд РФ.* Государственная Дума, так же как и другие субъекты, указанные в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, имеет право на обращение в Конституционный Суд. Запрос в Конституционный Суд может быть также направлен группой депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов Думы по вопросам конституционности нормативных актов.

- *Назначение на должность и освобождение от должности членов Центральной избирательной комиссии РФ.* Государственная Дума назначает пять из 15 членов ЦИК РФ из числа кандидатов, предлагаемых депутатами Государственной Думы и фракциями.

3.3. Правительство Российской Федерации

1. *Конституционно-правовые основы статуса Правительства РФ, его место в государственном механизме и системе разделения властей.* Статус Правительства в главных чертах определяется Конституцией РФ, ее гл. 6 «Правительство Российской Федерации» (ст. 110–117) и рядом норм других глав. Специальным актом является Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. (с изменениями и дополнениями) «О Правительстве Российской Федерации».

Как указывалось ранее, у Правительства РФ сложное положение, поскольку в системе разделения властей приходится учитывать, что оно едино в нескольких качествах: самостоятельный орган государственной власти; реально, как уже говорилось, правительство Президента Российской Федерации; орган, состоящий в сложных отношениях с палатами Федерального Собрания, особенно с Государственной Думой; Правительство стоит во главе всей системы исполнительной власти, являющейся единой по вопросам ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Согласно ч. 1 ст. 110 Конституции РФ исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ. Закон 1997 г. (ст. 1) полнее определяет статус Правительства. Наименование данной статьи гласит, что Правительство – «высший исполнительный орган государственной власти» Российской Федерации. Следовательно, в иерархии органов исполнительной власти Российской Федерации Правительство занимает первое место. Более того, в ст. 1 Закона определено, что «Правительство Российской Федерации явля-

ется коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации».

По официальной конституционно-правовой позиции Правительство – орган, организующий исполнение Конституции, законов Российской Федерации, международных договоров и указов Президента. Это вытекает из Конституции РФ и закреплено в ст. 4 Закона 1997 г.: «Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации».

В реальности Правительство, конечно же, участвует в руководстве государством и осуществлении всей государственной политики. По нормам Конституции и Закона 1997 г. Правительство занимается всеми проблемами внутренней и внешней политики, обороноспособности и безопасности государства. Однако в большей мере соответствующие вопросы находятся в центре внимания Президента, а усилия Правительства концентрируются Президентом на экономической, социальной, культурно-просветительной сферах.

Выполняя свои функции, Правительство заинтересовано в наличии хорошей нормативной правовой базы. В этом плане задачей Правительства можно считать подготовку и обеспечение прохождения в парламенте необходимых законов Российской Федерации, подготовку нормативных актов Президента, а также принятие в целях регулирования общественных отношений собственных нормативных актов в развитие Конституции РФ, федеральных законов и актов Президента.

С учетом сказанного можно выделить следующие главные задачи, которые реализует Правительство:

- участие в руководстве государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством в стране;
- организация и контроль исполнения Конституции РФ, законов Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации и указов Президента органами исполнительной власти;
- руководство и организация деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации;
- участие в правотворческом процессе посредством подготовки проектов нормативных актов, передаваемых парламенту и Президенту РФ или принимаемых самим Правительством РФ.

Определяя место Правительства в системе органов государственной власти, в особенности отметим такие моменты.

По отношению «Правительство РФ – Президент РФ» следует исходить из того, о чем говорилось: и юридически, и фактически у Президента есть все возможности для руководства Правительством. В Законе 1997 г. есть ст. 30 «Обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия Правительства Российской Федерации и других органов государственной власти». В ней говорится, что Президент в соответствии с Конституцией РФ и настоящим Законом обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства и других органов государственной власти. Специальным Указом Президента определяются основные линии согласованного функционирования и взаимодействия обоих государственных органов.

Названный Закон также определяет (ст. 32) особенности руководства некоторыми федеральными органами исполнительной власти. Президент в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации

последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ. Президент руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении соответствующих федеральных министерств. Президент распределяет функции между этими федеральными органами исполнительной власти.

По отношению «Правительство РФ – Федеральное Собрание РФ» поскольку мы касались соответствующих вопросов ранее, обозначим их здесь тезисно:

- Государственная Дума вправе давать согласие на кандидатуру Председателя Правительства;
- Правительство РФ не только разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, но и представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета (п. «а» ч. 1 ст. 114) – одновременно с проектом бюджета на следующий финансовый год;
- Законом РФ о поправке к Конституции от 30 декабря 2008 г. определено, что Правительство «представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой»;
- у каждой палаты есть права на «правительственный час» (когда на заседании выступает приглашенный палатой член Правительства РФ или руководитель какого-то федерального органа исполнительной власти), на парламентский запрос, т.е. запрос от имени всей палаты к Правительству и иным органам исполнительной власти по важным проблемам государственной жизни, на запросы отдельных парламентариев;

- у Государственной Думы есть право на выражение недоверия (доверия) Правительству РФ;
- при создании правительственных комиссий по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий Правительство РФ может привлекать к работе таких комиссий представителей Федерального Собрания РФ;

Говоря о конструктивных взаимоотношениях Правительства с палатами парламента Российской Федерации, надо иметь в виду прежде всего законодательный процесс. Правительство входит в число субъектов права законодательной инициативы, т.е. вправе вносить проекты законов в Государственную Думу. Оно дает письменные заключения на, образно говоря, финансово-экономические законопроекты. Правительство может направлять в Думу поправки к любым законопроектам, а также официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах.

В 2013 году в закон о Правительстве внесено дополнение – оно направляет в палаты Федерального Собрания РФ информацию о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами.

Члены Правительства вправе присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат.

У Правительства есть полномочный представитель в каждой палате парламента. Кроме того, для представления в палатах Федерального Собрания внесенного Правительством РФ законопроекта может быть назначен официальный представитель (официальные представители) Правительства. Для защиты позиций Правительства по заключениям, поправкам и официальным отзывам поручением Председателя Правительства или его заместителя может быть направлен специальный представитель, полномочия которого определяются в поручении. Представители Правительства присутствуют на заседани-

ях палат Федерального Собрания при рассмотрении федеральных законов и законопроектов, где им предоставляется слово в соответствии с регламентами палат.

Отношения Правительства РФ и органов государственной власти субъектов РФ строятся с учетом того, что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ). Соответственно Правительство РФ:

- координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ;
- в срок не более одного месяца рассматривает внесенные в установленном порядке в Правительство предложения законодательных (представительных) или исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и сообщает указанным органам о результатах рассмотрения внесенных предложений;
- направляет в законодательные и исполнительные органы субъектов РФ проекты своих решений по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, их предложения по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве;
- обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов РФ, способствует их взаимодействию. В пределах своих полномочий Правительство разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;
- при необходимости вносит предложения Президенту о приостановлении действия актов органов исполни-

тельной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с ч. 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий.

2. Полномочия Правительства Российской Федерации

Основные направления деятельности и полномочия Правительства определяет ст. 114 Конституции РФ. Согласно ч. 1 ст. 114 Правительство Российской Федерации:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

б) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

г) осуществляет управление федеральной собственностью;

д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента.

В гл. 3 Закона 1997 г., посвященной полномочиям Правительства РФ, выделены сначала *общие вопросы руководства Правительством федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти* (ст. 12). Правительство руководит работой указанных органов и контролирует их деятельность. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Правительство распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на данные цели в федеральном бюджете.

Для осуществления своих полномочий Правительство может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Оно также устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Правительство назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве.

Правительство вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать их действие.

Правительство вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве.

Далее Закон о Правительстве определяет так называемые *общие полномочия Правительства*. В соответствии со ст. 13 этого Закона Правительство в пределах своих полномочий: организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Правительство по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ, Закону о Правительстве и федеральным законам. В свою очередь Правительство осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов РФ на основании соответствующих соглашений.

Закон 1997 г. о Правительстве подробно перечисляет полномочия Правительства по отдельным направлениям его деятельности в сферах экономики, бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики, социальной, науки, культуры, образования, обеспечения законности, внешней политики и др.

3.4. Федеральные отраслевые органы исполнительной власти

В Конституции РФ не обозначена система федеральных органов исполнительной власти. Более четко система федеральных органов исполнительной власти регулируется актами Президента РФ об этой системе (структуре). Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» была введена новая система (структура) федеральных органов исполнительной власти, она включает три вида органов: федеральные *министерства*; феде-

ральные *службы*; федеральные *агентства*.

Федеральное министерство определяется как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в установленной актами Президента и Правительства РФ сфере деятельности. В этой сфере деятельности министерство не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента или постановлениями Правительства. Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. В пределах своей компетенции служба издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов, актов Президента и Правительства, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту или находиться в ведении Правительства. Федеральное агентство – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Указом от 21 мая 2012 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» был определен перечень соответствующих органов. В акт в дальнейшем вносились изменения и дополнения. На октябрь 2014 года данная структура выгля-

дит следующим образом.

Первая группа – федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:

Министерство внутренних дел РФ;

Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

Министерство иностранных дел РФ (ему подведомственно Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству);

Министерство обороны РФ (ему подведомственны: Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству; Федеральная служба по техническому и экспортному контролю; Федеральное агентство специального строительства);

Министерство юстиции РФ (ему подведомственны: Федеральная служба исполнения наказаний; Федеральная служба судебных приставов);

Государственная фельдъегерская служба РФ (федеральная служба);

Служба внешней разведки РФ (федеральная служба);

Федеральная служба безопасности РФ (федеральная служба);

Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков (федеральная служба);

Федеральная служба охраны РФ (федеральная служба);

Федеральная служба по финансовому мониторингу (федеральная служба);

Главное управление специальных программ Президента РФ (федеральное агентство);

Управление делами Президента РФ (федеральное агентство).

Вторая группа: федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:

Министерство здравоохранения РФ (ему подведомственны: Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения; Федеральное медико-биологическое агентство);

Министерство РФ по делам Крыма;

Министерство культуры РФ (ему подведомственны: Федеральное архивное агентство; Федеральное агентство по туризму);

Министерство образования и науки РФ (ему подведомственны: Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки; Федеральное агентство по делам молодежи);

Министерство природных ресурсов и экологии РФ (ему подведомственны: Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральное агентство водных ресурсов; Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральное агентство по недропользованию);

Министерство промышленности и торговли РФ (ему подведомственно Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии);

Министерство РФ по развитию Дальнего Востока;

Министерство связи и массовых коммуникаций РФ (ему подведомственны: Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций; Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям; Федеральное агентство связи);

Министерство РФ по делам Северного Кавказа;

Министерство сельского хозяйства РФ (ему подведомствен-

ны: Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Федеральное агентство по рыболовству);
Министерство спорта РФ;

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ;

Министерство транспорта РФ (ему подведомственны: Федеральная служба по надзору в сфере транспорта; Федеральное агентство воздушного транспорта; Федеральное дорожное агентство; Федеральное агентство железнодорожного транспорта; Федеральное агентство морского и речного транспорта);

Министерство труда и социальной защиты РФ (ему подведомственна Федеральная служба по труду и занятости);

Министерство финансов РФ (ему подведомственны: Федеральная налоговая служба; Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; Федеральное казначейство (федеральная служба));

Министерство экономического развития РФ (ему подведомственны: Федеральная служба по аккредитации; Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии; Федеральная служба по интеллектуальной собственности; Федеральное агентство по государственным резервам; Федеральное агентство по управлению государственным имуществом);

Министерство энергетики РФ.

Третья группа — федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ:

Федеральная антимонопольная служба;

Федеральная служба государственной статистики;

Федеральная миграционная служба;

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка;

Федеральная таможенная служба;

Федеральная служба по тарифам;
Федеральная служба по экологическому, технологическому
и атомному надзору;
Федеральное космическое агентство;
Федеральное агентство научных организаций;
Федеральное агентство по обустройству государственной
границы РФ.

3.5. Федеральные суды

Конституция РФ, а в ее развитие и Федеральные конституционные законы 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями), 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями), 2014 г. «О Верховном Суде Российской Федерации» относят к числу федеральных судов:

- Конституционный Суд РФ;
- Верховный Суд РФ;
- суды общей юрисдикции и арбитражные суды всех уровней.

Таким образом, к судам субъектов Российской Федерации относятся конституционные, уставные суды (они созданы в 18 субъектах РФ) и мировые судьи. Однако судебная система в Российской Федерации едина, это означает, что суды действуют на основе общих (единых) принципов, сначала отраженных в Конституции РФ, далее развитых в специальном законодательстве. Естественно, что у каждой части судебной системы – свои предназначение, полномочия, особенности организации и деятельности.

Как можно видеть, высшими судами Российской Федерации являются Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации. Остановимся на этих судах подробнее.

Конституционный Суд Российской Федерации. В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным

законом от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹⁴ (ст. 1) этот Суд является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Конституционный Суд наделен такими полномочиями – в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории:

1) разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации: а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации; б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

2) разрешает споры о компетенции: а) между федеральными органами государственной власти; б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ; в) между высшими государственными органами субъектов РФ;

3) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле;

3.1) по запросам судов проверяет конституционность за-

¹⁴ Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

кона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле;

4) дает толкование Конституции Российской Федерации;

5) дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;

5.1) проверяет на соответствие Конституции Российской Федерации вопрос, выносимый на референдум Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом, регулирующим проведение референдума Российской Федерации;

б) выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения;

7) осуществляет иные полномочия, предоставляемые ему Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и федеральными конституционными законами; может также пользоваться правами, предоставляемыми ему заключенными в соответствии со статьей 11 Конституции Российской Федерации договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, если эти права не противоречат его юридической природе и предназначению в качестве судебного органа конституционного контроля.

Федеральный конституционный закон определяет в ст. 3, что Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права. Это означает: если даже те дела, которые он разрешает, так или иначе связаны с политикой, Конституционный Суд должен избегать политических оценок и концентрироваться только на правовых моментах.

Конституционный Суд состоит из девятнадцати судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации правомочен осуществлять свою

деятельность при наличии двух третей от общего числа судей. Полномочия Конституционного Суда РФ не ограничены определенным сроком.

Конституционный Суд первоначально делился на две палаты. Однако с изменениями, внесенными с Закон 3 ноября 2010 г., это деление упразднено, теперь Конституционный Суд РФ рассматривает и разрешает дела в заседаниях Суда (т.е. в полном составе – С.А.) с проведением слушаний, а в случаях и порядке, установленных Законом, также без проведения слушаний.

В своих заседаниях Конституционный Суд рассматривает все вопросы, относящиеся к его полномочиям. Кроме того, Конституционный Суд в заседаниях также: 1) принимает послания Конституционного Суда; 2) принимает Регламент Конституционного Суда РФ и вносит в него изменения и дополнения (этот акт принят 1 марта 1995 г., последняя редакция – от 8 июля 2014 г.); 3) принимает решения о представлении судьи Конституционного Суда к награждению государственной наградой Российской Федерации, в том числе присвоению ему почетного звания Российской Федерации, а также об обращении к Президенту РФ с ходатайством о даче им согласия на принятие судьей Конституционного Суда награды или иного знака отличия иностранного государства; 4) принимает решения о приостановлении или прекращении полномочий судьи Конституционного Суда, а также о наличии оснований для досрочного прекращения Советом Федерации по представлению Президента РФ полномочий Председателя или заместителей Председателя Конституционного Суда РФ; 5) осуществляет иные полномочия, предусмотренные Федеральным конституционным законом 1994 г.

Верховный Суд Российской Федерации. До недавнего времени в Российской Федерации существовали два специализированных высших суда – Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ. Поправками, внесенными в Конституцию РФ 5 февраля 2014 г., оставлен лишь один орган – Верховный

Суд РФ. При сохранении его прежнего назначения он наделен также и функциями, которые ранее были у Высшего Арбитражного Суда РФ по части экономических споров. Ст. 126 Конституции РФ в новой редакции гласит: «Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью этих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики».

Более подробно статус и полномочия Верховного Суда определяет Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. «О Верховном Суде Российской Федерации»¹⁵. В ст. 2 этот акт определяет, что Верховный Суд является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и федеральными законами. На основании данного акта можно назвать такие направления деятельности Верховного Суда. Этот Суд:

- осуществляет судебный надзор за деятельностью общих и арбитражных судов рассматривая гражданские дела, дела по разрешению экономических споров, уголовные, административные и иные дела, подсудные указанным судам, в качестве суда надзорной инстанции, а также в пределах своей компетенции в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций;
- рассматривает отнесенные к его подсудности дела в качестве суда первой инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам;
- рассматривает в качестве суда первой инстанции админи-

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

стративные дела:

1) об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Судебного департамента при Верховном Суде РФ, Центрального банка РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций;

2) об оспаривании ненормативных правовых актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в РФ;

3) об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей РФ и решений квалификационных коллегий судей субъектов РФ о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о приостановлении или прекращении их отставки, а также других решений квалификационных коллегий судей, обжалование которых в Верховный Суд РФ предусмотрено федеральным законом;

4) об оспаривании решений и действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи по основаниям нарушения процедуры проведения квалификационного экзамена, об оспаривании ее решений об отказе в допуске к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, а также об оспаривании действий (бездействия) указанной экзаменационной комиссии, в результате которых кандидат на должность судьи не был допущен к сдаче квалификационного экзамена;

5) о приостановлении деятельности политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации политических партий, обще-

российских и международных общественных объединений, о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территориях двух и более субъектов РФ;

б) о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территориях двух и более субъектов РФ;

7) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии РФ (независимо от уровня выборов, референдума), за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума;

8) об отмене регистрации кандидата на должность Президента РФ, об отмене регистрации федерального списка кандидатов, об отмене регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный федеральный список кандидатов, а также об исключении региональной группы кандидатов из федерального списка кандидатов при проведении выборов депутатов Государственной Думы;

9) о прекращении деятельности инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации, инициативной агитационной группы;

10) о расформировании Центральной избирательной комиссии РФ;

11) по разрешению споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, между органами государственной власти субъектов РФ, переданных на рассмотрение в Верховный Суд Президентом РФ в соответствии со статьей 85 Конституции Российской Федерации;

12) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным федеральным судам общей юрисдикции, за исключением районных судов и гарнизонных военных судов;

- рассматривает в качестве суда первой инстанции дела по разрешению экономических споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, между высшими органами государственной власти субъектов РФ;
- осуществляет принадлежащее ему в соответствии с частью 1 статьи 104 Конституции РФ право законодательной инициативы по вопросам своего ведения, а также разрабатывает предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации по вопросам своего ведения.

Кроме того, Верховный Суд РФ:

1) в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации дает судам разъяснения по вопросам судебной практики на основе ее изучения и обобщения;

2) обращается в Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации с запросами о проверке конституционности законов, иных нормативных правовых актов и договоров, а также на основании части 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации с запросом о проверке конституционности закона, подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в любой инстанции;

3) выносит заключение о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления при выдвижении Государственной Думой обвинения Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;

4) принимает в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом РФ заключение о наличии в действиях Генерального прокурора РФ и (или) Председателя Следственного комитета РФ признаков преступления для принятия решения о возбуждении уголовного дела в отношении указанных лиц либо для принятия решения о привлечении их в качестве обвиняемых по уголовному

делу, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления;

5) разрешает в пределах своей компетенции вопросы, связанные с международными договорами Российской Федерации;

6) публикует судебные акты Верховного Суда, а также решает вопросы обеспечения доступа к информации о деятельности Верховного Суда в соответствии с федеральными законами;

7) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным конституционным законом, другими федеральными конституционными законами и федеральными законами.

В соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона 2014 г. Верховный Суд Российской Федерации состоит из ста семидесяти судей Верховного Суда РФ.

Верховный Суд Российской Федерации действует в следующем составе:

1) Пленум Верховного Суда Российской Федерации;
2) Президиум Верховного Суда Российской Федерации;
3) Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации – в качестве судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации;

4) Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации;

5) Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации;

6) Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации;

7) Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации;

8) Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации;

9) Дисциплинарная коллегия Верховного Суда Российской Федерации – в качестве судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации.

Судьи Верховного Суда Российской Федерации назначаются на должность Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Вопросы:

1. Какие органы на федеральном уровне являются органами государственной власти? Для чего законодательство использует категорию «государственные органы»?

2. Какие черты статуса Президента Российской Федерации вы считаете особенно важными?

3. В чем специфика двухпалатной системы Федерального Собрания Российской Федерации? Видите ли вы перспективы того, чтобы палаты сообща обсуждали и решали какие-то вопросы своего ведения?

4. За годы действия Конституции Российской Федерации использовались разные пути избрания депутатов Государственной Думы. Дайте им характеристику. Какой способ установлен в 2014 году, как вы его оцениваете?

5. За годы действия Конституции Российской Федерации использовались разные способы формирования Совета Федерации. Дайте им характеристику. Какой способ установлен в настоящее время, какой новеллой он пополнен в 2014 году? Видите ли вы перспективу изменения порядка формирования Совета Федерации и если да, то какую?

6. В чем главные черты конституционно-правового статуса Правительства Российской Федерации?

7. Почему федеральные суды включаются в систему органов государственной власти РФ?

Глава 2

Органы государственной власти субъектов РФ

(Старостина И.А.)

§ 1. Нормативно-правовые основы системы органов государственной власти субъектов РФ

1.1. Общие замечания

Система органов государственной власти субъекта РФ представляет собой взаимосвязь законодательных (представительных), исполнительных и судебных органов государственной власти субъекта РФ, в рамках которой обеспечивается их согласованное функционирование для решения возложенных на них конституционных задач.

Система – это не просто совокупность элементов целостности, а внутреннее строение, определенный порядок и расположение составляющих ее частей, выполняющих определенные функции для достижения поставленной цели¹⁶. Создание сбалансированной оптимальной системы органов государственной власти, каждый институт которой выполняет определенные задачи и функции и одновременно служит достижению общей цели, выступает необходимым условием реализации основных законов субъектов РФ. В конституциях и уставах субъектов РФ, как правило, основная цель учреждения системы региональных органов государственной власти непосредственно не закреплена. В конституциях и уставах тех немногочисленных субъектов РФ, где есть нормы о целях системной организации власти, формулировки различаются: система органов государственной власти создается *в целях осуществления полномочий субъектов РФ* (Уставы Астраханской и Ульяновской областей) либо *в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина* (Устав Новосибирской области).

¹⁶ Цалиев А.М. Органы власти и законодательство субъектов Российской Федерации: состояние и проблемы совершенствования. М., 2007. С. 10.

Система органов государственной власти субъекта РФ отличается от структуры органов государственной власти, которая характеризует перечень государственных органов, образованных и функционирующих в субъекте РФ.

Так, в Конституционном законе Чеченской Республики от 31.10.2006 №7-РКЗ (ред. от 20.05.2012) «О системе органов исполнительной власти Чеченской Республики» в статье 2 («Основные понятия») структура органов исполнительной власти определяется как «перечень органов исполнительной власти Республики, включая их официальные наименования, образованных в соответствии с Конституцией Чеченской Республики, настоящим Конституционным законом и иными законами». В Законе Кабардино-Балкарской Республики «О системе исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики»¹⁷ не только перечислены звенья системы исполнительных органов государственной власти Республики, но и выстроена их четкая пирамида, во главе которой Правительство как высший исполнительный орган государственной власти.

В состав предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов включается *система* органов государственной власти субъектов РФ, а не их *структура*: в этом смысле федеральная государственная власть не вправе учреждать органы региональной государственной власти в конкретном субъекте РФ. Федеральный законодатель не вправе в полном объеме регулировать все аспекты региональной государственной вла-

¹⁷ Однако данный Закон породил правовую коллизию: с одной стороны, возглавляет систему исполнительных органов государственной власти Республики в соответствии с Конституцией Глава Республики, а, с другой стороны, он не является высшим исполнительным органом государственной власти. И, наоборот, Правительство, являясь высшим исполнительным органом, вместе с тем, согласно Конституции Республики, подотчетно другому исполнительному органу государственной власти – Главе Республики. Очевидно, что в таком случае наделение Правительства статусом высшего исполнительного органа государственной власти Республики не вполне соответствует Конституции Республики, которая прямо закрепила статус главы исполнительной власти за Главой Республики, т.е. сама Конституция уже определила высший исполнительный орган государственной власти Кабардино-Балкарской Республики.

сти: объективная потребность в разумной унификации государственной власти в России не должна вступать в противоречие с необходимостью учета социально-экономических, национально-культурных и иных особенностей конкретных субъектов РФ, влияющих на организацию государственной власти в субъектах РФ. Такова одна из политико-правовых граней российского федерализма. Общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов РФ включают определение видов соответствующих органов, порядка их формирования, деятельности, взаимоотношений между собой, оснований и порядка прекращения полномочий, финансово-экономических основ их функционирования, ответственности¹⁸.

Система государственных органов субъектов РФ устанавливается самими субъектами в соответствии с федеральной Конституцией. За более чем 20-летний период действия Конституции РФ¹⁹ из почти пяти тысяч принятых федеральных законов очень многие касались системы органов государственной власти. Определенные изменения в свои системы органов государственной власти субъекты РФ вносили своими нормативными правовыми актами²⁰. Так, четыре субъекта РФ, где были двухпалатные законодательные органы, упразднили вторые палаты и *теперь все законодательные органы субъектов РФ являются однопалатными*; некоторые субъекты РФ создали особые административные округа и учредили в них назначаемых должностных лиц (например, в Москве префекты возглавляют 12 административных округов); в крупных городах с числом жителей более 1 млн человек субъекты РФ созда-

¹⁸ Комментарий к Конституции Российской Федерации /под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма, 2011. С. 624–625.

¹⁹ См., например: Двадцать лет Конституции Российской Федерации /отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. М.: Норма, 2013.

²⁰ В настоящее время в субъектах РФ сложилась система органов государственной власти, в которой большинство органов власти составляют территориальные органы федеральных органов государственной власти – их около 45, в то время как органы государственной власти самих субъектов РФ составляют не более 38.

ют особые территориальные округа и назначают в них своих представителей; некоторые субъекты РФ назначают своих представителей в муниципальные образования (например, в Москве это руководители управ в муниципальных районах).

В России на основе Конституции РФ сложилась разнообразная система органов государственной власти и иных органов публичной власти, которая обеспечивает соблюдение конституционных принципов и дает возможность учитывать особенности различных форм государственного управления и местных условий. В то же время, ни один субъект РФ не может сформировать систему государственных органов таким образом, чтобы какой-либо из основополагающих принципов конституционного строя был нарушен²¹. В реальной практике государственного строительства всех субъектов РФ органы государственной власти образованы и функционируют на основе конституционных принципов народовластия, разделения властей, идеологического и политического многообразия.

Сложилась различные подходы к законодательному регулированию порядка формирования и деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: в некоторых субъектах РФ такое регулирование устанавливается в едином законе «о системе органов государственной власти», но большинство субъектов РФ выбрали вариант регламентации в отдельных законах для каждой ветви власти (более половины субъектов РФ приняли законы о законодательном органе, в одной трети субъектов РФ приняты законы о высшем должностном лице субъекта РФ). Очевидно, второй подход об отдельных законах для соответствующих органов государственной власти субъектов РФ более предпочтителен в силу особенностей их статуса.

Так, Конституция Кабардино-Балкарской Республики, например, не устанавливает полномочия Правительства, форму и юридическую силу его актов. В ней фактически

²¹ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.В. Лазарева. М., 2002. С. 480.

определен только общий порядок формирования и элементы ответственности перед Главой Республики и Парламентом. Эти конституционные пробелы сознательно оставлены для регулирования специальным законом «О Правительстве Кабардино-Балкарской Республики», который предусмотрен статьей 114 Конституции.

В некоторых субъектах РФ степень законодательной детализации достаточно высокая. Например, согласно Закону Республики Ингушетия «О статусе депутата Народного Собрания Республики Ингушетия» заместители председателя Народного Собрания являются по должности председателями комитетов Народного Собрания; в случае длительного отсутствия по уважительной причине председателя комитета Народного Собрания, его обязанности исполняет заместитель председателя соответствующего комитета, в случае отсутствия председателя и заместителя председателя, – депутат соответствующего комитета Народного Собрания, а в случае отсутствия председателя, заместителя председателя, депутата соответствующего комитета Народного Собрания – иной депутат Народного Собрания, на которого возложено временное исполнение обязанностей председателя комитета.

Государственное строительство субъектов РФ не всегда вписывается в федеральные стандарты. Такое положение не должно вести к жесткой унификации организации государственной власти на региональном уровне, поскольку федеративный характер российского государства предполагает многообразие подходов к решению конкретных вопросов системы органов государственной власти субъектов РФ. Единство государственной власти проявляется в том, что и на федеральном, и на региональном уровне власть обладает равнозначными сущностью, формами, методами деятельности. Федеральные органы государственной власти могут наряду с умеренной унификацией регулирования организации деятельности органов государственной власти субъектов РФ оказывать им организационную и методическую помощь, а также предусмотреть

возможности расширения роли региональных органов власти в решении вопросов организации собственной деятельности²².

1.2. Конституционно-правовое регулирование системы органов государственной власти субъектов РФ: федеральный уровень

Базовые положения об органах государственной власти субъектов РФ содержатся в Конституции РФ.

Конституционной основой российского федерализма выступает принцип обеспечения единства системы государственной власти при сохранении самостоятельности субъектов РФ в формировании своей системы и структуры государственных органов. Разделение предметов ведения и полномочий не влечет за собой разделения государственной власти Российской Федерации и государственной власти субъектов РФ, а означает разделение *системы органов государственной власти*, которые реализуют единую государственную власть: Российская Федерация и ее субъекты обладают государственной властью в пределах своих полномочий.

Наличие *своей государственной власти*, которую субъекты РФ формируют сами, предопределено конституционным принципом разделения властей (статьи 10 и 11 Конституции РФ).

В современной теории конституционного права²³ актуальным является понятие публично-правового образования как территориального структурно-функционального формирования территориального публичного коллектива (сообщества) в границах территории государства, обладающего в рамках конституции и законов государства собственной публичной властью, социально проистекающей от данного сообще-

²² Андриченко Л.В. Конституция и федеративное государство /Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России) /под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 268.

²³ Чиркин В.Е. Современная концепция территориального публичного коллектива (сообщества) и публичной власти // Вопросы правоведения. 2014. № 1. С. 21.

ства, а юридически – от конституции и законов государства. Публично-правовые образования осуществляют *собственную власть* на своей территории в пределах, установленных конституцией и законами государства предметов ведения и полномочий. Во всех основных законах субъектов РФ речь идет о «*своей власти*» (например, в Уставе Воронежской области установлено, что «жители Воронежской области осуществляют *свою власть* как непосредственно, так и через органы государственной власти Воронежской области») при использовании непосредственно этой или аналогичной терминологии²⁴.

Отдельные виды публично-правовых образований рассматриваются как юридические лица публичного права. Законодательные и исполнительные органы государственной власти, иные государственные органы в законодательстве субъектов РФ называют юридическими лицами. Так, согласно Конституции Республики Саха (Якутия), Государственное Собрание (Ил Тумэн) является единственным законодательным органом власти Республики и самостоятельным юридическим лицом. Статус юридического лица от одного созыва к другому передается на основе конституционной нормы о том, что срок полномочий Государственного Собрания прежнего созыва прекращается с началом работы первого заседания нового созыва²⁵. В статье 6 Конституционного закона Чеченской Республики от 31.10.2006 №7-РКЗ (ред. от 20.05.2012) «О системе органов исполнительной власти Чеченской Республики» закреплено, что орган исполнительной власти Республики обладает правами юридического лица, имеет печать с изображением Государственного герба Республики и со своим наименованием, а также соответствующие бюджетные и иные счета, открывае-

²⁴ В юридической литературе (Чиркин В.Е. Конституционная терминология. М.: Норма, 2013. С. 8) конституционно-правовые положения о природе власти субъектов РФ рассматриваются как терминологические недостатки, имеющие важное значение и требующие исправления.

²⁵ Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 19.05.2008 г. № 4-П «По делу о толковании части 1 статьи 3, частей 1 и 3 статьи 61 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия)» // СПС КонсультантПлюс: Республика Саха (Якутия)

мые в установленном законодательством порядке. В случаях, предусмотренных Законом, права юридического лица могут быть предоставлены органам исполнительной власти, образованным в составе министерств Чеченской Республики.

Согласно статье 125 ГК РФ, в качестве субъектов гражданского права региональные органы государственной власти от имени субъектов РФ могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими их статус.

В юридической науке предложена концепция юридического лица публичного права²⁶, в рамках которой при ее усовершенствовании, можно определиться с вопросом о статусе органа государственной власти как юридического лица.

На сегодняшний день доктринально юридическими лицами воспринимаются сами публично-правовые образования, а не их органы. Однако в законодательстве именно органы государственной власти субъекта РФ определены как юридические лица, несмотря на расхождение с понятием юридического лица, предусмотренным в статье 48 ГК РФ.

Определенность в решении вопроса о юридическом лице публичного права имеет практическое конституционно-правовое значение. Она важна, например, при реализации части 2 статьи 46 Конституции РФ о праве обжаловать в суд решения и действия органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц, и статьи 53 Конституции РФ о праве на возмещение государством вреда, причиненного органами государственной власти или их должностными лицами.

²⁶ Данная концепция разрабатывается в работах ученых-конституционалистов: Кутафин О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М.: Проспект, 2007; Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007; Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Терещенко Л.К. Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран / под ред. В.П. Мозолина, А.В. Турбанова. М., 2011; в работах ученых-цивилистов: Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. М.: Статут, 2014.

Конституционный принцип федерализма (статьи 5 и 77 Конституции РФ) требует соблюдения *единства органов государственной власти* в Российской Федерации, закрепляя самостоятельность субъектов РФ в формировании *своих органов государственной власти*.

Определяющим федеральным установлением, регулирующим правовой статус и взаимоотношения органов государственной власти субъектов РФ, является норма статьи 77 Конституции РФ, согласно которой субъекты РФ вправе самостоятельно устанавливать свою систему органов государственной власти. Они делают это в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом. Восприятие конституционных идей обеспечивается волей федерального законодателя по их дальнейшему развитию в федеральных законах.

Соответствующий Федеральный закон №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁷ был принят 6 октября 1999 года. Судьба этого Закона оказалась непростой: Совет Федерации четыре раза отклонял законопроект, Президент РФ использовал право вето, а от внесения в Государственную Думу до принятия Закона прошло три года. В Закон с момента его принятия были внесены поправки более чем 90 федеральными законами²⁸. Федеральный закон устанавливает общие принципы формирования законодательных и исполнительных (прежде всего высшего исполнительного органа) органов и *основы их взаимоотношений*.

В федеральном законодательстве об органах государствен-

²⁷ Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4256.

²⁸ Материалы к отчету «Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации». В 2-х т. М., 2013. Т. 1. С. 38–46

ной власти субъектов РФ определилась *тенденция укрепления партийных начал* в процедуре формирования органов государственной власти субъектов РФ. В оформлении этой тенденции можно выделить несколько этапов:

- 2002 год – введение правила, согласно которому не менее половины депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ (в двухпалатном законодательном органе – не менее 50% депутатов одной из палат) должны избираться по партийным спискам; с 2013 г. – не менее 25%;
- 2006–2008 годы – введение требования об обязательном формировании фракций политическими партиями, участвовавшими в распределении мандатов депутатов в законодательном органе субъекта РФ, и об установлении жесткой связи депутата с фракцией посредством допустимости лишения мандата за выход из фракции или партии в период осуществления полномочий;
- 2004–2012 годы – установление в качестве единственной процедуры избрания высшего должностного лица субъекта РФ депутатами законодательного органа этого субъекта РФ по представлению Президента РФ, предусматривающей выдвижение и согласование с Президентом РФ²⁹ (так называемый «президентский фильтр») кандидатов на должность главы субъекта РФ исключительно политическими партиями, допущенными к распределению мандатов в соответствующем законодательном органе субъекта РФ;
- с 2012 года – действующая процедура³⁰ определяется как

²⁹ Указ Президента РФ от 27.12.2004 г. № 1603 (ред. от 11.02.2006 г.) «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5427; РФ. 2006 г. 21 февраля.

³⁰ Президент РФ издал новый Указ от 11.07.2013. № 620 «Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации»

альтернативная прямым выборам.

Выдвигать кандидатов в депутаты законодательного органа и на должность высшего должностного лица, согласно федеральному законодательству, могут (из всего круга общественных объединений) только политические партии. Закон субъекта РФ может предусмотреть и самовыдвижение на должность главы субъекта РФ либо кандидата в депутаты регионального парламента, если предусмотрено их избрание по мажоритарным избирательным округам.

Социальные вызовы и угрозы в связи с возникновением межэтнических конфликтов и задачи реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19.12.2012 г.³¹, привели к принятию Федерального закона от 22.10.2013 г. №284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений»³². В соответствии с этим Законом предусматривается установление дополнительных полномочий высших должностных лиц субъектов РФ, исполнительных и законодательных органов государственной власти субъектов РФ по обеспечению государственных гарантий соблюдения, реализации и защиты равенства прав, свобод и законных интересов граждан независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии, гармонизации национальных и межнациональных (межэтнических) отношений, сохранения и развития этнокультурного многообразия народов, социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов на территории

(Собрание законодательства РФ. 2013. № 28. Ст. 3815), который распространяется только на субъекты РФ, где законодательно предусмотрено избрание высшего должностного лица субъекта РФ депутатами законодательного органа данного субъекта РФ.

³¹ Собрание законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

³² Собрание законодательства РФ. 2013. № 43. Ст. 5454.

субъекта РФ.

Однако положение о том, что высшее должностное лицо обеспечивает на территории субъекта РФ государственные гарантии соблюдения, реализации и защиты равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в сфере межэтнических отношений *во взаимодействии* с федеральными органами исполнительной власти, *иными* федеральными государственными органами и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями, которое содержалось в законопроекте³³, внесенном депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации, к сожалению, не получило закрепления в действующем Законе.

1.3. Конституционно-правовое регулирование системы органов государственной власти субъектов РФ: региональный уровень

В соответствии с федеральной Конституцией каждый субъект РФ имеет *свой основной закон* (республики – конституцию, иные субъекты РФ – устав), в которых устанавливаются особенности статуса, полномочий, структуры и организации деятельности органов государственной власти конкретного субъекта РФ. В большинстве субъектов РФ, как указывалось выше, приняты *специальные законы* об отдельных органах государственной власти (законодательном органе, главе субъекта РФ, правительстве).

На основе федерального и регионального законодательства, конституционно-правовой практики в субъектах РФ сложилась определенная система органов государственной власти: 1) законодательный (представительный) орган госу-

³³ Паспорт проекта Федерального закона № 231327-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» //СПС КонсультантПлюс.

дарственной власти субъекта РФ; 2) высший коллегиальный исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (правительство, администрация); 3) высшее должностное лицо субъекта РФ, которое возглавляет коллегиальный исполнительный орган, обладая при этом самостоятельным статусом; 4) отраслевые исполнительные органы государственной власти субъекта РФ.

Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах...» обязывает субъекты РФ иметь в своей системе органов законодательные и исполнительные органы государственной власти.

Если рассматривать только концептуальный срез, то субъекты РФ, основываясь на федеральных подходах, организуют государственную власть таким образом, что первое место в паре «законодательная власть — исполнительная власть» определено за законодательной властью. Это классический подход, проявляющий себя во всей последовательности российского правового регулирования. Его можно обнаружить в конституционно-правовой характеристике соответствующих органов государственной власти субъектов РФ как на федеральном уровне (Федеральный закон «Об общих принципах...»), так и на региональном уровне (конституции и уставы субъектов РФ): главы о законодательной власти (законодательных органах государственной власти) в этих нормативных актах предшествуют положениям об исполнительной власти.

«Первичность» расположения законодательных органов в системе органов государственной власти субъектов РФ обусловлена их основной функцией — принятие законов субъектов РФ. Законодательные органы субъектов РФ принимают и изменяют не только обычные законы, но и свои конституции и уставы. Разрабатывая и модернизируя Основные законы, законодательные органы субъектов РФ изначально закладывают в них определенный правореализационный потенциал, предусматривают способы, формы, гарантии реализации, определяют участников практического осуществления конституционных (уставных) норм. Деятельность законодательных органов

субъектов РФ, с позиции реализации права, имеет существенное значение и для текущего регионального правотворчества. Именно в законах конкретизируются положения конституций и уставов субъектов РФ о статусе соответствующих государственных органов и должностных лиц, составляющих единую систему государственной власти субъектов РФ³⁴.

В сфере организации судов в субъектах РФ есть свои особенности, связанные с сочетанием принципов централизации и децентрализации. Централизация проявляется в требованиях государственной целостности (закреплении основ судебной системы на федеральном уровне, единых правилах судопроизводства и др.), децентрализация предполагает двухуровневую систему судебных органов, конституционное разграничение предметов ведения, применение судами регионального законодательства, формирование судебных органов территориальными органами субъектов или непосредственно гражданами субъекта Федерации³⁵.

В юридической литературе³⁶ сложилось понятие «судебный федерализм» как принципа, формы, режима устройства судебной власти, с помощью которых обеспечивается приспособление института судебной власти к федеративному характеру отношений между центром и составляющими частями конкретного государства.

Конституция РФ и Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» содержат положения о том, что суды общей юрисдикции и арбитражные суды – это федеральные суды, т.е. не являются судами субъектов РФ (однако при разрешении конкретных дел на основе федерального законодательства эти суды учитывают и регио-

³⁴ Ишеков К.А. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование. М., 2013. С. 121.

³⁵ Конституционная законность в реализации принципа разделения властей на примере Российской Федерации / коллектив авторов под рук. В.В. Комаровой. М.: Проспект, 2013. С. 104.

³⁶ Умнова И.А. Проблемы судебного федерализма в России // Судебная система России. М., 2001. С. 51.

нальное нормотворчество), а мировые судьи – суды субъектов РФ (однако статус мировых судей соответствует статусу федеральных судей, а их финансирование производится из федерального бюджета).

Собственно судами субъектов РФ являются конституционные (уставные) суды, которые создаются (и упраздняются) по инициативе самого субъекта РФ. Конституционные (уставные) суды действуют в 18 из 85 субъектов РФ³⁷. Такие суды имеют двойственную природу: они являются частью единой судебной системы Российской Федерации и органом судебной власти субъекта РФ, самостоятельно и независимо осуществляющим правосудие посредством конституционного судопроизводства. Сравнительно-правовой анализ Основных законов субъектов РФ, учредивших конституционные (уставные) суды, показывает, что в них закрепляются полномочия, состав, порядок формирования соответствующих судов. Конкретизация всех элементов правового статуса конституционных (уставных) судов содержится в специальных законах субъектов РФ об этих судах, которые заимствуют, адаптируя для региональных судов, нормы из Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Законы субъектов РФ содержат не только общие, на основе федерального законодательства, нормы, но и свои нигде более не повторяющиеся особенные нормы, которые содержатся только в законе определенного субъекта РФ.

Деятельность органов государственной власти субъектов РФ, согласно Федеральному закону «Об общих принципах...»,

³⁷ Данные по количеству конституционных (уставных) судов субъектов РФ приведены по состоянию на 2014 год. На первоначальном этапе становления регионального конституционного правосудия органы конституционной судебной юрисдикции создавались в отдельных республиках (первым в декабре 1991 г. был учрежден Конституционный суд Республики Дагестан), и только в мае 1998 г. такой орган был образован также в субъекте РФ, не имеющем статуса республики (Уставный суд Свердловской области). На сегодняшний день 14 конституционных судов созданы в республиках (из 22) и 3 уставных суда (из 63 остальных субъектов РФ). Для сравнения: в Германии (при сходстве российской и германской моделей организации конституционного судопроизводства в федеративном государстве) региональные органы конституционного судебного контроля действуют в настоящее время во всех 16 землях.

основывается на определенных конституционно-правовых принципах: 1) государственная и территориальная целостность Российской Федерации; 2) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; 3) верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; 4) единство системы государственной власти; 5) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица; 6) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ; 7) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий; 8) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Дополнительно к принципам, закрепленным в Федеральном законе «Об общих принципах...», в законодательстве субъектов РФ встречаются такие *принципы взаимодействия* законодательных и исполнительных органов государственной власти, как: законность принимаемых решений и осуществляемых действий; взаимное уважение и доверие; гласность; признание и соблюдение полномочий, предоставленных каждому органу государственной власти субъекта РФ Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ; урегулирование спорных вопросов преимущественно на основе согласования решений; защита принятых решений в соответствующих судах.

Федеральный и региональный уровни регулирования включают наряду с принципами и закрепление полномочий органов государственной власти субъектов РФ³⁸, которые мо-

³⁸ Состав полномочий, которые осуществляют органы государственной власти субъектов РФ, включает 98 так называемых собственных полномочий и 94 переданных им федеральными органами государственной власти, что де-факто удваивает нагрузку на субъекты РФ (данные по состоянию на 2013 год).

гут быть изменены только посредством: 1) внесения поправок в Конституцию РФ или пересмотра ее положений; 2) изменений в Федеральный закон «Об общих принципах...»; 3) принятия новых федеральных законов, конституции (устава) и законов субъекта РФ; изменений и дополнений в соответствующие действующие акты.

Разграничение предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, заложенное в Конституции РФ, создает основу юридической конструкции, определяя широкое пространство для законодательного регулирования, поэтому решение вопросов разграничения полномочий напрямую зависит от степени соотношения централизации и децентрализации. Процесс разграничения полномочий в России характеризуется непоследовательностью и противоречивостью, меняющимися концептуальными подходами.

Действующая модель разграничения полномочий сложилась в результате проведения многоэтапной федеративной реформы, которая привела в определенной мере к преодолению дезинтеграционных тенденций.

Идея совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов означает сотрудничество, а не размежевание³⁹. В этой сфере, согласно Федеральному закону «Об общих принципах...», субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование до принятия федеральных законов. Таким образом, допускается возможность использования опережающего регулирования со стороны субъектов РФ, которое позволяет обеспечить динамичное развитие законодательства. Такая возможность также дает основания полагать, что многие субъекты РФ, обладая правом принятия «опережающего законодательства» в сфере совместного (конкурирующего) ведения, способны в более ранние сроки выполнить предусмотренные

³⁹ Термин «разделение властей» имеет различные смысловые оттенки и сочетается с такими терминами как: «равновесие», «размежевание», «разграничение», «обособление», «распределение», «организация», «отделение», «разделимость», «конкуренция».

Концепцией⁴⁰ долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года такие приоритеты социальной и экономической политики, как развитие новых форм социального партнерства, гражданского контроля за деятельностью органов государственной власти регионального уровня.

После принятия федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев. Возникающие споры о компетенции разрешаются соответствующим судом. До вступления в силу решения суда о признании справедливости позиции субъекта РФ принятие его законов и иных нормативных правовых актов, противоречащих федеральному закону, не допускается.

Система разграничения не исключает споры и конфликты. Бесконечное разграничение ведет к конкуренции самой власти на двух уровнях, а не к конкуренции возможностей, которыми обладают оба уровня государственной власти. Конкуренция возможностей обеспечивает эффективное и рациональное правовое регулирование совместной сферы ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Предметы совместного ведения по своей природе допускают возможность применения субсидиарных подходов, которые в итоге приведут к уменьшению числа дублирующих актов в субъектах РФ.

Политико-правовое понятие субсидиарности, пришедшее в российскую правовую науку из континентальной Европы, традиционно связано с разделением властей, поскольку предполагает определенный тип координации их решений и действий. В данном контексте под *субсидиарностью* понимается содействие, оказываемое одной ветвью власти другой ветви власти при выполнении государственных функций, осуществляемое при отсутствии возражений со стороны соответствующей власти и отсутствии противоречий с конституционно-

40 Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5487.

правовым порядком. Внедрение принципа субсидиарности, предполагающего согласованную передачу на нижестоящие уровни публичной власти полномочий, финансов и ответственности, стало итогом первых этапов федеративной реформы в России. Основой для этого послужила правовая позиция, выраженная в постановлении Конституционного Суда РФ от 12.11.2003 № 17-П: «...участие субъектов РФ в процессе принятия решений на федеральном уровне, ...при условии, что такое участие носит *субсидиарный характер*, ...осуществляется в форме предварительного *согласования*, не предопределяющего окончательное решение вопроса, т.е. не предполагает передачу соответствующего федерального полномочия субъекту РФ». Практика реализации федеральных законов, обеспечивающих федеративную реформу, привела к тому, что за субъектами РФ оказался закрепленным слишком большой объем расходных обязательств (особенно по социальной поддержке граждан), не подкрепленных необходимым финансированием. В юридической литературе предлагается закрепить субсидиарность как принцип российского федерализма, а также дать конституционное определение его содержания на федеральном уровне – в Конституции РФ⁴¹.

В юридической литературе⁴² обосновывается понимание необходимости органам государственной власти субъектов РФ активнее принимать на себя не разграниченные и не отнесенные ни к одному уровню власти полномочия, в реализации которых существует объективная потребность. Все, что лучше получается у субъектов РФ и не затрагивает собственно федеральные интересы (оборона, безопасность, охрана прав граждан и т.д.), Российская Федерация должна, не создавая препятствий для реализации соответствующих полномочий, стремиться быстрее унифицировать их осуществление.

Органы государственной власти субъектов РФ несут ответ-

⁴¹ К новой модели российского федерализма / под ред. А. Захарова, О. Здравомысловой, А. Рябова. М.: Весь Мир, 2013. С. 83.

⁴² Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России) / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 265.

ственность за нарушение федеральной Конституции и законодательства, а также обеспечивают соответствие регионального законодательства федеральному.

В отношении подразделений федеральных государственных органов, действующих на территории субъектов РФ, законодательство предоставляет субъектам РФ право участвовать в согласовании кандидатур соответствующих должностных лиц с федеральными структурами.

Согласование как форма взаимодействия властей предусмотрено, например, в статье 129 Конституции РФ по отношению к прокурорам субъектов РФ, которые назначаются на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, *согласованному* с субъектами РФ. Такое согласование, как правило, производится и с органами законодательной (представительной) власти, и с главой исполнительной власти субъекта РФ. Согласование считается достигнутым при условии, если каждая сторона выразит положительное отношение к кандидатуре. Как показывает практика, требуемое согласование производилось не с представительным органом, а с главой исполнительной власти или высшим коллегиальным органом исполнительной власти субъекта РФ.

На федеральном уровне этот вопрос урегулирован Указом Президента РФ от 02.07.2005 г.⁴³ «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти», согласно которому глава исполнительной власти субъекта РФ наделен полномочиями по организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти соответствующего субъекта РФ и территориальных органов всех тех федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство РФ.

В законодательстве субъектов РФ сдержки и противовесы обозначаются в нормативном определении таких категорий,

⁴³ СЗ РФ. 2005. № 27. Ст. 2730; 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 7868

как «согласование», «согласие» и «несогласие». Так, в Законе города Москвы от 20.12.2000 № 45 (ред. от 14.04.2004) «О порядке согласования назначения кандидатур на должность и освобождения от должности отдельных должностных лиц в городе Москве»⁴⁴ содержатся понятия «согласование», «представление», «согласие». Согласование – это процедура рассмотрения Думой и/или Мэром представления о назначении кандидатуры на должность или об освобождении от должности отдельного должностного лица, в ходе которой Дума и/или Мэр выражают свое согласие или несогласие на назначение кандидатуры на должность или освобождение от должности должностного лица. Представление – официальная информация в письменной форме, содержащая сведения о кандидатуре, подлежащей согласованию, и предложение согласовать кандидатуру на назначение на должность либо освобождение от должности указанного в представлении должностного лица. Согласие – одобрение назначения кандидатуры на должность или освобождения от должности должностного лица, а несогласие – отклонение назначения кандидатуры на должность или освобождения от должности должностного лица.

§ 2. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ

2.1. Общие характеристики

Словосочетание «законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта РФ» соответствует принятой в Конституции РФ терминологии и предполагает равнозначность терминов «законодательный» и «представительный»⁴⁵.

Характеристика «законодательный» указывает на законот-

⁴⁴ Ведомости Московской городской Думы. 2004. № 5. Ст. 67.

⁴⁵ Подробно об определяющей роли и ценностных характеристиках конституционной терминологии см.: Чиркин В.Е. Конституционная терминология. М.: Норма, 2013.

ворчество, т.е. разработку и принятие законов, как основную функцию соответствующего органа государственной власти субъекта РФ. Характеристика «представительный» указывает на социальное назначение органа – представлять интересы населения субъекта РФ. Такой орган состоит из избираемых депутатов, которые являются представителями избирателей субъектов РФ.

Правовой статус, организация и деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ регулируется небольшим количеством норм федеральной Конституции и достаточно объемным блоком норм Федерального закона «Об общих принципах...». На региональном уровне подробное регулирование предусмотрено в конституциях и уставах субъектов РФ. Как уже говорилось, в большинстве, но не во всех, субъектах РФ действуют также и специальные законы о законодательных (представительных) органах государственной власти. Принимать или не принимать специальный закон (т.е. исходить только из норм основных законов), это вопрос концепции регулирования в конкретном субъекте РФ.

В основных законах многих субъектов РФ (вслед за статьей 94 Конституции РФ, определяющей Федеральное Собрание как парламент РФ) содержатся прямые характеристики региональных законодательных органов как парламента. Допустимость нормативного названия «парламент» обусловлена постоянным характером деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, переходом всех или части депутатов в этот орган на освобожденную работу с получением за нее вознаграждения, выполнением этим органом ряда функций, присущих парламенту, включая законотворчество и парламентский контроль.

Федеральный и региональный уровень регулирования статуса законодательных (представительных) органов свидетельствуют о наличии парламентских правоотношений в субъектах РФ.

Гарантией становления и развития парламентариз-

ма на региональном уровне является признание верховенства Конституции РФ на всей территории России. Анализ конституционно-правовых норм свидетельствует о том, что парламентаризм присущ государственному устройству субъектов РФ. Тот факт, что законодательные (представительные) органы субъектов РФ не характеризуются как парламенты в Конституции РФ и федеральном законодательстве, не может служить аргументом в пользу его отрицания⁴⁶.

Традиционно парламентаризм понимается как система организации и функционирования государственной власти, которая структурно и функционально основана на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента⁴⁷.

Сложившиеся на федеральном уровне взаимоотношения между органами государственной власти стимулируют развитие парламентаризма в субъектах РФ в его российской интерпретации.

Современный региональный парламентаризм характеризуется следующими особенностями: 1) расстановка политических сил такова, что центр власти в субъектах РФ фокусируется на их высших должностных лицах; 2) региональный парламентаризм складывается не по воле избирателей, всего населения соответствующих субъектов РФ, а инициируется «сверху» и гарантируется федеральным законодательством.

Федеральный закон «Об общих принципах...» содержит характеристику законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, которую воспроизводят в своих Основных законах все субъекты РФ, как постоянно действующего высшего и единственного органа законодательной власти. Характеристика «высший» указывает на место соответствующего органа в системе органов государственной

⁴⁶ Гранкин И.В. Особенности становления парламентаризма в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 12. С. 16–18.

⁴⁷ Саидов А.Х., Хабриева Т.Я. Парламентский глоссарий. М.: Норма, 2008. С. 234–235.

власти и его способности и возможности оказывать влияние на весь государственный аппарат субъекта РФ. Характеристика «единственный» означает, что исключается выполнение законодательной функции иными органами. Характеристика «постоянно действующий» означает осуществление полномочий законодательным (представительным) органом субъекта РФ в течение всего времени с момента создания такого органа до прекращения полномочий в порядке, установленном законом. Характеристика «постоянно действующий орган» имеет различные модификации в законодательстве субъектов РФ: все депутаты работают на постоянной основе; только часть депутатов (различные пропорции) работает на постоянной основе, а остальные депутаты – на непостоянной основе. Так, в Законе города Москвы от 13.07.1994 №14-60 (ред. от 16.07.2014) «О статусе депутата Московской городской Думы» установлено, что депутат Думы осуществляет депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе или без отрыва от основной деятельности. При этом Председатель Думы, заместители Председателя Думы, а также по решению Думы руководители постоянных структурных подразделений Думы осуществляют свою деятельность в Думе на профессиональной постоянной основе. Наконец, депутат Думы, совмещающий осуществление полномочий члена Совета Федерации и депутата Думы, со дня вступления в силу решения о наделении его полномочиями члена Совета Федерации осуществляет полномочия депутата Думы без отрыва от основной деятельности в Совете Федерации. Подобного рода разнообразие предусмотрено законодательством и других субъектов Федерации.

Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти каждый субъект РФ определяет самостоятельно с учетом исторических, национальных и иных традиций, не допуская словосочетаний, составляющих основу наименования федеральных органов. Тем не менее, наиболее распространенными названиями являются такие названия как, «законодательное собрание» и «дума».

Законодательный (представительный) орган как парламент субъекта РФ, обладая представительскими и законодательными функциями, наделен также реальными полномочиями по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением законов субъектов РФ, исполнением бюджетов субъектов и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью регионов. В настоящее время во всех субъектах РФ законодательные органы заслушивают ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта РФ о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти. Однако практика показывает, что пока еще обсуждение таких отчетов не всегда сопровождается должной оценкой деятельности высшего органа исполнительной власти за отчетный период со стороны депутатского корпуса. Нередки случаи, когда отчет носит характер обычной информации о деятельности высшего исполнительного органа субъекта без каких-либо правовых последствий.

В юридической литературе⁴⁸ предлагается не только закрепить статус законодательного органа субъекта РФ в субъектах не только как представительного и законодательного органа государственной власти, но и определить его в качестве органа, осуществляющего контроль за деятельностью исполнительной власти по соблюдению и исполнению законов.

2.2. Законодательная деятельность

Право на собственное законотворчество субъектов РФ закреплено в статье 5 Конституции РФ. За 20 лет (начиная с 1994 года) законодательными органами субъектов РФ было принято 158 тысяч законов⁴⁹. Самое большое количество законов

⁴⁸ Демидов М.В. Законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации: особенности конституционно-правового статуса и организации деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 33.

⁴⁹ Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации / отв. ред. А.А. Клишас, В.Н. Плигин. М., 2013. С. 119.

(3493) приняла Томская область, а меньше всего законов (486) приняла Чеченская Республика. Москва, на законодательство которой вначале ориентировались другие территориальные субъекты РФ (республики в составе России всегда обладали правом собственного законотворчества и имели соответствующий законодательный опыт – в отличие от территориальных субъектов РФ, получивших такое право только в связи с приобретением статуса субъекта РФ), приняла 1155 законов⁵⁰. Из девяти существующих краев наибольшее число – 3361 закон – приняли законодатели Красноярского края, а из четырех автономных округов – Ханты-Мансийского автономного округа (2386 законов).

Анализируя эти цифры, следует иметь в виду, что наличие двухуровневой системы законодательства не исключает противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ. К типичным противоречиям правовых актов Конституции РФ и федеральному законодательству относится принятие органами государственной власти субъектов РФ правовых актов, нарушающих принципы организации государственной власти на региональном уровне. Признаками противоречия правового акта субъекта РФ являются: отсутствие правовых оснований, которые в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами необходимы для издания правового акта; принятие правового акта во исполнение отмененного (утратившего силу) акта федерального законодательства; неправильный выбор федерального закона, являющегося основанием для принятия правового акта; принятие правового акта органом, должностным лицом, в компетенцию которого это не входит, либо с превышением полномочий, предоставленных данному органу, должностному лицу; нарушение порядка принятия (обнародования) правового акта; запрещение действий граждан и организаций, государственных органов, разрешенных или предписываемых федераль-

⁵⁰ Количественные данные о принятых законах всех субъектов РФ содержатся во 2-м томе Материалов к отчету «Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации». М., 2013.

ным законом; разрешение или допущение действий граждан и организаций, государственных органов, запрещенных федеральным законом; изменение установленных федеральным законом оснований, условий, последовательности или порядка действий участников правоотношений; иные признаки⁵¹.

Состояние современного этапа предопределяет и базовые черты, присущие деятельности законодательных органов государственной власти субъектов РФ по принятию законов: в субъектах РФ создано многоотраслевое региональное законодательство (конституционное, административное, бюджетное, налоговое, муниципальное, экологическое); преобладающее число законов субъектов РФ принимается в сфере совместного ведения; обозначилась тенденция к кодификации законодательства субъектов: 26 субъектов РФ имеют свои кодексы различного профиля, принятые в сферах совместного ведения; в некоторых отношениях региональный законодатель опережает федерального законодателя. Так, в субъектах приняты отдельные законы о законодательных органах государственной власти субъектов РФ, в то время как на федеральном уровне нет закона о Федеральном Собрании. Кроме того, более чем в 30-ти субъектах действуют законы о нормативных правовых актах субъектов РФ, которые способствуют повышению уровня регионального правотворчества и правоприменения, в то время как аналогичный федеральный закон до сих пор существует только в виде проекта.

2.3. Парламентский контроль в субъектах РФ

В современных условиях статус парламента субъекта РФ как законодательного (представительного) и контрольного органа установлен в Конституциях республик Саха (Якутия) и Удмуртия. В ряде других субъектов РФ контрольные полномочия законодательных органов нашли отражение в конституциях (уставах), например, Конституция Республики Марий

⁵¹ Приказ Минюста России от 31.05.2012 г. № 87 (ред. от 04.07.2014 г.) «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // Бюллетень Минюста РФ. 2013. № 1.

Эл устанавливает, что Государственное Собрание Республики Марий Эл осуществляет контрольные полномочия в пределах и формах, установленных Конституцией и законом республики. В Уставе Самарской области содержится положение о том, что губернатор области, который возглавляет высший исполнительный орган государственной власти, подотчетен и подконтролен не только Президенту РФ, федеральным органам исполнительной власти, но и Самарской губернской Думе в пределах ее компетенции.

Однако в большей части контрольные функции парламента закреплены не в конституциях и уставах, а в законах субъектов РФ о законодательных органах. Так, исходя из конституционного положения контрольные полномочия законодательного органа Республики Башкортостан осуществляются на основании Закона от 01.11.2011 г. «О контроле Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан за исполнением законов Республики Башкортостан». В Республике Мордовия действует Закон от 30.10.2008 г. «О контрольных полномочиях Государственного Собрания Республики Мордовия», который установил основные формы и порядок осуществления Государственным Собранием Республики Мордовия контроля за соблюдением и исполнением законов Республики Мордовия, а также за соблюдением установленного порядка распоряжения ее собственностью.

В юридической литературе⁵² предлагаются пути решения проблемы комплексного правового регулирования парламентского контроля на региональном уровне. Поскольку законодательство субъектов РФ в этой сфере отличается недостаточной полнотой и системностью, предлагается принятие в каждом субъекте РФ специального закона о контрольной деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Концептуально такой закон субъекта

⁵² Чертков А.Н., Азаров Д.В. Правовое регулирование регионального парламентского контроля, осуществляемое субъектами Российской Федерации // Адвокат. 2014. № 1.

РФ может включать: положения о правовой основе контрольной деятельности, ее целях, задачах и принципах; подробный открытый перечень контрольных полномочий законодательного органа; положения об организации и обеспечении исполнения контрольных полномочий законодательного органа, основах порядка их осуществления, при этом более подробно порядок осуществления каждого контрольного полномочия можно закрепить в регламенте законодательного органа; положения об инициативе осуществления контрольных полномочий законодательного органа, в том числе по обращению определенного числа граждан, проживающих в субъекте РФ; подробный открытый перечень форм осуществления парламентского контроля, причем каждой форме посвятить отдельную статью закона, а в регламенте законодательного органа в связи с формами парламентского контроля более подробно определить формы ответов на запросы законодательного органа и депутатов тех структур, чья деятельность стала объектом парламентского контроля; положения о том, что по некоторым основным формам парламентского контроля требуется принятие специальных законов (например, по парламентским расследованиям); положения о средствах осуществления парламентского контроля, т.е. о том, что законодательный орган вправе делать при реализации парламентского контроля, каковы его права и т.д.

Примером такого комплексного подхода может служить Закон Республики Северная Осетия-Алания от 08.04.2014 г. «О парламентском контроле в Республике Северная Осетия-Алания», который регулирует общественные отношения, связанные с осуществлением Парламентом, комитетами и комиссиями Парламента, депутатами Парламента, парламентской комиссией по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, Контрольно-счетной палатой Республики парламентского контроля.

§ 3. Исполнительные органы государственной власти субъектов РФ

Система исполнительных органов государственной власти субъекта РФ во главе с высшим исполнительным органом устанавливается законом субъекта РФ и представляет собой совокупность таких органов, как: высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти); высший исполнительный орган государственной власти; отраслевые исполнительные органы, а также территориальные исполнительные органы государственной власти.

Высший исполнительный орган государственной власти является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта РФ.

В Федеральном законе «Об общих принципах...» содержатся, с одной стороны, диспозитивные нормы относительно установления должности высшего должностного лица субъекта РФ, с другой стороны, закреплён принцип обязательности его наличия. Так, только высшее должностное лицо субъекта РФ определяет структуру исполнительных органов власти, формирует их, представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, представляет в законодательный орган ежегодный отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа, обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти, также он вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа государственной власти.

Федеральный закон «Об общих принципах...», не указывая напрямую, тем не менее, исходит из единства понятия и правового положения высшего должностного лица и руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Эти два понятия тождественны, т.к. законодательно определены во взаимосвязи. Так, высшее должностное лицо представляет в законодательный (представительный)

орган государственной власти субъекта РФ ежегодные отчеты о результатах не своей деятельности, а деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. На уровне федерального законодательства вместо действующего сложного и громоздкого определения указанной должности предлагается⁵³ ее обозначить как главу исполнительной власти, возглавляющей высший исполнительный орган субъекта РФ. В ряде субъектов РФ такой статус уже определен. В конституциях республик Алтай, Дагестан, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Чувашия, в уставе Пермского края и в уставах некоторых других субъектов РФ закреплено правовое положение высшего должностного лица, являющегося главой исполнительной власти, или возглавляющего исполнительную власть.

Сложившаяся в субъектах РФ усложненная система органов государственной власти имеет много общего с системой федеральных органов государственной власти. В большинстве субъектов РФ (например, Республики Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Чувашия и др.) высшие должностные лица фактически не совмещают эту должность с должностью руководителя высшего исполнительного органа, эти функции они осуществляют опосредованно – через председателей правительств (фактических руководителей высших исполнительных органов). Особенности федерального и регионального регулирования состоят в том, что если федеральный Президент, согласно Конституции РФ, не входит в систему федеральных органов исполнительной власти, то высшее должностное лицо субъекта РФ, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах...» и законодательством субъектов РФ, не может не входить в региональную систему органов исполнитель-

⁵³ Демидов М.В. Законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации: особенности конституционно-правового статуса и организации деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 34–35.

ной власти, т.к. является ее основным, структурообразующим элементом.

В доктрине по поводу места высших должностных лиц в системе органов государственной власти субъектов РФ сложилось два подхода. Один подход исходит из необходимости на уровне всех субъектов РФ обеспечить как юридическое, так и фактическое совмещение должности высшего должностного лица и руководителя высшего органа исполнительной власти в одном лице. Другой подход, наоборот, исходит из того, что не следует включать высшее должностное лицо в структуру органов исполнительной власти, т.к. в одной подсистеме не могут состоять два органа, формально наделенные статусом высших органов.

Особенности статуса главы субъекта РФ проявляются также в порядке наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, который менялся несколько раз:

- с 1999 года практиковалось избрание непосредственно населением в обычном порядке;
- с 2004 года состоялась замена выборов процедурой наделения полномочиями (а по сути назначения) главы субъекта законодательным органом субъекта РФ по представлению Президента РФ;
- с 2012 года произошел возврат к системе прямых выборов, но с существенными отличиями от обычного порядка: была дополнительно введена обязательная поддержка кандидата 5–10% депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ; причем подписи в поддержку должны быть получены в не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта РФ;
- с 2013 года предусмотрена альтернативность в порядке замещения указанной должности: вместо прямых выборов законодательством субъекта РФ может быть установлено избрание высшего должностного лица субъекта депутатами

законодательного органа субъекта РФ по представлению Президента РФ.

Институт выборов глав субъектов РФ дополнен институтом отзыва высшего должностного лица населением субъекта РФ в случаях: а) нарушения главой субъекта РФ законодательства Российской Федерации или законодательства субъекта РФ; б) неоднократного без уважительных причин неисполнения своих обязанностей, установленного судом. Закрепление института отзыва главы субъекта РФ на федеральном уровне обязывает регионального законодателя предусмотреть порядков отзыва и в своем законодательстве.

§ 4. Взаимодействие органов государственной власти субъектов РФ

Функциональная самостоятельность выступает предпосылкой взаимодействия региональных органов государственной власти, поскольку без осуществления конструктивного взаимодействия невозможна реализация задач, имеющих существенное значение для субъекта РФ. Рассогласованность и противоречивость во взаимоотношениях не исключают конфликтности, риски, угрозы и вызовы для политической стабильности субъектов РФ⁵⁴.

На основе сравнительно-правового анализа действующего федерального и регионального законодательства можно конкретизировать определенные формы взаимодействия: 1) при осуществлении организационных мероприятий; 2) при осуществлении правотворческой деятельности; 3) в сфере государственного управления – принятия управленческих решений; 4) при разрешении споров между законодательными и исполнительными органами; 5) взаимный контроль и применение мер конституционной ответственности.

⁵⁴ См. подробно: Попова Ю.Ю. Взаимодействие органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ как необходимое условие государственного строительства в регионах //Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 28–30.

В сфере правотворческой деятельности взаимодействие проявляется в том, что правовые акты высшего должностного лица, нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъекта РФ направляются для ознакомления и изучения в законодательный орган субъекта РФ в сроки, установленные конституцией (уставом) или законом субъекта РФ.

Законодательный орган в сфере правотворчества вправе: 1) обратиться к высшему должностному лицу субъекта РФ или в органы исполнительной власти субъекта РФ с предложением о внесении изменений и дополнений в указанные акты либо об их отмене; 2) обжаловать их в судебном порядке в обычных судах, а при необходимости обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ указанных нормативных правовых актов. Высшее должностное лицо субъекта РФ, со своей стороны, вправе: 1) обратиться в законодательный орган с предложением о внесении изменений и дополнений в постановления законодательного органа либо об их отмене (здесь имеет место также корреспондирование закрепленному праву обязанности законодательного органа государственной власти субъекта РФ рассматривать данные предложения и выносить по ним мотивированные решения); 2) обжаловать указанные постановления в судебном порядке. Законодательно установлено распространение соответствующего права высшего должностного лица только на постановления законодательного органа субъекта РФ, но это установление не исключает его права обращаться с предложением о внесении изменений и дополнений в законодательные акты субъекта РФ.

Законодательный орган **обязан направлять** высшему должностному лицу субъекта РФ планы законопроектной работы и проекты законов субъекта РФ, что позволяет обеспечить возможность высшего должностного лица ознакомиться с проектами законов, сформулировать и оформить надлежащим образом свое мнение по ним, внести предложения в план законопроектных работ.

Субъекты РФ, как показывает практика, устанавливают определенные ограничения в сфере законотворчества. Так, Закон Республики Бурятия «О законопроектной деятельности в Республике Бурятия» не допускает привлекать в качестве экспертов по законопроекту организации и специалистов, которые принимали участие в его разработке, а также депутатов Народного Хурала.

Законодательный процесс на региональном уровне имеет схожие с федеральным законодательным процессом проблемы, решение которых связывается с оптимизацией, экспертно-аналитической оценкой законопроектов и пакетным методом принятия поправок⁵⁵.

Законодательные и исполнительные органы субъектов РФ наделены взаимным правом присутствовать на проводимых ими заседаниях: с одной стороны, на заседаниях законодательного органа и его органов вправе присутствовать с правом совещательного голоса руководители органов исполнительной власти субъекта РФ или лица, уполномоченные их руководителями; с другой стороны, на заседаниях органов исполнительной власти вправе присутствовать депутаты либо по поручению законодательного органа или его председателя работники аппарата законодательного органа. Цель такой формы взаимодействия – содействие выработке совместных решений по особо значимым вопросам, обеспечение возможности вести конструктивный диалог в процессе принятия решений.

Федеральный закон закрепляет порядок участия законодательного органа государственной власти в формировании органов исполнительной власти в субъекте РФ: законодательный орган может принимать участие в формировании высшего исполнительного органа власти, в утверждении или согласовании назначения на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа, а также в согласовании

⁵⁵ Плигин В. Теперь мы видим, что законодательный процесс нужно менять // РГ. 2014 г. 28 августа.

назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом. Возможность участия законодательного органа субъекта РФ в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов рассматривал еще в 2000 году Конституционный Суд РФ⁵⁶: «...если на соответствующие территориальные органы федеральных органов исполнительной власти возлагаются полномочия РФ по вопросам совместного ведения, то по смыслу... Конституции РФ федеральный законодатель вправе предусмотреть возможность согласования с законодательным органом субъекта РФ назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, поскольку такие должностные лица призваны обеспечивать разграничение полномочий органов исполнительной власти по предметам совместного ведения на всех уровнях (этим не затрагиваются прерогативы РФ), в конечном счете самостоятельно решать данный вопрос при условии использования установленных Конституцией РФ и федеральным законом необходимых согласительных и юрисдикционных процедур...».

Право принятия участия в формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в утверждении или согласовании назначения на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа, а также формы такого участия устанавливаются на региональном уровне – конституцией (уставом) и законом субъекта РФ, а в отношении руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти – на федеральном уровне – федеральным законом. Так, в действующей редакции Конституции Республики Марий Эл установлено, что «компетенция, структура и порядок формирования Правительства Республики и перечень членов Правительства, подлежащих согласованию с Государственным Собранием при назначении

⁵⁶ Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.

на должность, определяются законом», а в прежней редакции Конституции определение компетенции, порядка организации и деятельности Правительства закреплялось как полномочие Президента Республики.

Законодательный орган вправе выразить недоверие руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых на должность он принимал участие, если иное не предусмотрено конституцией (уставом) субъекта РФ, соответствующее решение оформляется постановлением законодательного органа власти субъекта РФ.

Практика показывает, что радикальные меры используются редко. Гораздо чаще законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ стремятся к деловому сотрудничеству и созданию его нормативных правовых основ.

Показателен в этом плане пример новых субъектов, вошедших в Российскую Федерацию в 2014 году. Так, в Законе Республики Крым от 15.05.2014 № 2-ЗРК «О Государственном Совете Республики Крым – Парламенте Республики Крым» содержится специальная глава 5 «*Основы взаимодействия Государственного Совета с Главой Республики Крым, Советом министров Республики Крым, иными органами исполнительной власти Республики Крым, иными органами и организациями*». В ней определены *принципы* осуществления взаимодействия, *формы* и *стороны* взаимодействия, *основы разрешения споров* между Государственным Советом и Советом министров, *участие* Государственного Совета в межпарламентских ассоциациях и иных объединениях.

К *принципам*, на основе которых осуществляется *взаимодействие* органов государственной власти, относятся: собственно принцип разделения властей, принцип разграничения полномочий, принцип законности, принцип гласности – классические конституционно-правовые принципы, а также принцип социальной ответственности – новый законодательно закрепляемый принцип в сфере организации государственной власти.

Сторонами взаимодействия выступают, с одной стороны, Государственный Совет Республики Крым, а с другой стороны, определенно-неопределенное множество лиц – Глава Республики Крым, Совет министров Республики Крым, федеральные органы государственной власти, государственные органы субъектов РФ, органы местного самоуправления в Республике Крым, общественные объединения, иные органы.

Формы взаимодействия устанавливаются по принципу открытого перечня: есть названные (перечисленные) и иные формы. К названным (перечисленным) формам относятся: 1) право обращения Государственного Совета к Главе Республики или в исполнительные органы государственной власти с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в нормативные правовые акты, либо об их отмене; 2) право обжалования нормативных правовых актов в судебном порядке или право обращения с запросом в Конституционный Суд РФ; 3) привлечение представителей исполнительных органов государственной власти для участия в разработке и рассмотрении законопроектов Государственного Совета в комитетах, в обсуждении вопросов, входящих в компетенцию, на его заседаниях и парламентских слушаниях; 4) право депутатов Государственного Совета присутствовать на заседаниях Совета министров и других исполнительных органов государственной власти Республики; 5) направление планов законопроектной работы и проектов законов Государственным Советом Главе Республики; 6) направление нормативных правовых актов Главы Республики, Совета министров, иных исполнительных органов государственной власти в Государственный Совет в течение 7 дней; 7) право Главы Республики присутствовать на заседаниях Государственного Совета и образуемых им органов; 8) возможность (допустимость) проведения в период сессий правительственного часа для ответов членов Совета министров, должностных лиц иных исполнительных органов государственной власти на вопросы депутатов Государственного Совета.

Споры о компетенции, по вопросам осуществления полномочий между Государственным Советом и Советом министров разрешаются в соответствии с согласительными процедурами, которые предусмотрены Конституциями РФ и Республики Крым, законом Республики Крым, либо в судебном порядке.

Нормативными правовыми источниками взаимодействия выступают: законодательство Российской Федерации, законодательство Республики Крым, соглашения о сотрудничестве.

§ 5. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ

Существование конституционных (уставных) судов в системе органов государственной власти субъектов РФ обусловлено федеральным и региональным законодательством, проводимой на современном этапе судебной реформой⁵⁷, однако делается это по усмотрению субъектов Российской Федерации, фактора обязательности здесь нет. Поэтому они не созданы во всех субъектах РФ, есть примеры, когда такие суды юридически учреждены, но не созданы; в некоторых субъектах ранее созданные органы конституционного правосудия были ликвидированы.

Конституционные (уставные) суды решают специфические институциональные задачи, к числу которых относятся: проверка соответствия законов, нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта РФ, толкование конституций (уставов) субъектов РФ, разрешение споров о компетенции между различными органами публичной власти региона и др. Эта их деятельность способствует совершенствованию правовой системы субъектов РФ и опосредованно – всей российской правовой системы.

Мы видим основания для позитивной оценки фактора существования конституционных (уставных) судов. Эти суды в

⁵⁷ Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1406 (ред. от 15.08.2014) «О федеральной целевой программе “Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы”» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 13; 2014. № 34. Ст. 4668.

России как федеративном государстве оказывают активное правовое воздействие, с помощью которого руководители субъектов РФ могут эффективно решать возложенные на них конституцией (уставом) задачи по защите основных законов, прав и свобод человека и гражданина.

Осуществление в субъекте РФ конституционного (уставного) правосудия создает дополнительный уровень защиты прав и свобод человека и гражданина, реально обеспечивает равенство прав граждан, в том числе и на полноценную судебную защиту. Там, где функционируют конституционные (уставные) суды, граждане получают возможность защищать свои права и в порядке конституционного судопроизводства. Благодаря этому они имеют преимущество в обеспечении доступности судебной защиты своих прав и свобод и двойной уровень конституционной защиты – региональный и федеральный, тогда как граждане, проживающие в субъектах РФ, где отсутствуют органы конституционного правосудия, обращаются только в Конституционный Суд РФ.

Конституционные (уставные) суды придают всей системе органов государственной власти субъектов РФ заверченный характер в соответствии с конституционным принципом разделения властей как одной из основ конституционного строя для федерального и регионального уровня.

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ играют особую роль в системе взаимоотношений как между законодательными и исполнительными органами, так и этими органами и органами местного самоуправления. Так, участие конституционных (уставных) судов предусмотрено: в процедуре роспуска законодательного органа главой субъекта РФ при установлении несоответствия акту большей юридической силы принятого парламентом субъекта РФ нормативного правового акта; в процедуре досрочного прекращения полномочий главы субъекта РФ; в процедурах роспуска местного представительного органа и досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. Именно конституцион-

ный (уставный) суд определяет соответствие региональных и муниципальных нормативных правовых актов конституции (уставу) субъекта РФ.

Осуществляя официальное толкование положений конституции (устава), а также обеспечивая их верховенство путем проверки на соответствие им нормативных правовых актов меньшей юридической силы, конституционные (уставные) суды устраняют конфликты между законодательными и исполнительными органами, играют связующую роль в функционировании системы органов государственной власти субъектов РФ.

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ имеют большое профилактическое значение: дисциплинируются законодатели при принятии законов, должностные лица при принятии правоприменительных актов, граждане в повседневных действиях в различных сферах социальной жизни.

Накопленный опыт функционирования конституционных (уставных) судов свидетельствует о том, что они являются эффективным механизмом не только защиты Основных законов субъектов РФ, прав и свобод человека и гражданина, но и утверждения верховенства права, укрепления конституционной законности и развития конституционализма в субъектах РФ.

Сфера конституционного правосудия в субъектах РФ, тем не менее, с точки зрения реализации разделения властей на региональном уровне, является проблемной⁵⁸.

Вопросы и задания

Задание 1

Проанализируйте Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 02.06.2009 № 5-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Республики Саха (Якутия) от 26 ноября 2008 года 617-3 №125-IV «О порядке подачи уведомления о проведении публично-

⁵⁸ По состоянию на начало 2014 года в 18 субъектах РФ действовали конституционные (уставные) суды, но 1 марта 2014 года был упразднен Уставный суд Челябинской области.

го мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования) на территории Республики Саха (Якутия)” и Указа Президента Республики Саха (Якутия) от 23 января 2009 года № 1289 “Об уполномоченном органе исполнительной власти Республики Саха (Якутия), в который подается уведомление о проведении публичного мероприятия”⁵⁹.

«...Закон Республики Саха (Якутия) от 26.11.2008 № 125-IV «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования) на территории Республики Саха (Якутия)» устанавливает, что уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) подается его организатором в письменной форме в уполномоченный орган исполнительной власти Республики Саха (Якутия) в случае, если публичное мероприятие планируется провести на территории: а) непосредственно прилегающей к зданиям органов государственной власти Республики Саха (Якутия); б) историко-архитектурного, административного центра Республики Саха (Якутия) – города Якутска. Согласно ч. 2 ст. 2 этого Закона Президент Республики определяет соответствующий уполномоченный орган исполнительной власти Республики Саха (Якутия). Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 28.01.2009 № 1289 «Об уполномоченном органе исполнительной власти Республики Саха (Якутия), в который подается уведомление о проведении публичного мероприятия» определяет Администрацию Президента и Правительства Республики Саха (Якутия) в качестве уполномоченного органа исполнительной власти Республики Саха (Якутия).

Согласно п. «в» ст. 71 Конституции РФ правовое регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина отнесены к исключительному ведению Российской Федерации. Вместе с тем защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, право-

⁵⁹ Якутские ведомости. 2009. № 37.

порядка, общественной безопасности отнесены в совместное ведение (п. «б» ч. 1 ст. 72). При разграничении полномочий между органами государственной власти не исключается возможность на органы государственной власти субъектов РФ осуществления отдельных полномочий исключительного ведения Российской Федерации. Такая возможность предусмотрена в ч. 3 ст. 26.1 Федерального закона «Об общих принципах...». Соответствующее допущение закреплено в ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В частности, оно касается порядка подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти или в орган местного самоуправления; определения конкретных мест, где проведение публичных мероприятий запрещено или подлежит особому регулированию; установления порядка проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры.

По своему характеру норма Федерального закона № 54-ФЗ об органе исполнительной власти субъекта РФ является управомочивающей, т.е. допускающей усмотрение. Из этого следует, что Государственное Собрание (Ил Тумэн), имея мандат, вытекающий из Федерального закона № 54-ФЗ, могло конкретно определить орган исполнительной власти, в который подается уведомление о проведении публичного мероприятия, либо могло ограничиться функциональной конкретизацией органа исполнительной власти. Закон Республики Саха (Якутия) «О порядке подачи уведомления...» устанавливает, что порядок проведения публичных мероприятий на территории объектов, являющихся памятниками истории и культуры, определяется постановлением Правительства Республики. В настоящее время действует Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 22.12. 2004 № 1488-р «О порядке согласования проведения массовых публичных мероприятий и уведомления о проведении массовых агитаций на части территории историко-архитектурного, административного центра

столицы Республики Саха (Якутия) – города Якутска, расположенной на площади Ленина».

В Республике Саха (Якутия) органы государственной власти формируются в порядке, установленном законом (ч. 2 ст. 49 Конституции Республики), и осуществляют свою деятельность в соответствии с законом (ст. 84). При этом механизм обеспечения верховенства закона может быть прямым или опосредованным. Президент Республики как гарант Конституции осуществляет свои полномочия в соответствии с Основным законом и законами Республики. В том случае, когда механизм реализации полномочий главы Республики не вполне прописан, он руководствуется началами Конституции о статусе высшего должностного лица, принципом разделения властей и основами законов Республики.

Закон Республики Саха (Якутия) от 19.06.2007 № 929-III «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия)» исходит из деления органов исполнительной власти на поименованные непосредственно в законе (среди них президент, вице-президент, правительство и др.) и создаваемые в виде «иных исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия)». Закон наделяет Президента Республики правом создавать «иные исполнительные органы государственной власти» для осуществления полномочий республики по предметам исключительного ведения и совместного ведения республик и Российской Федерации, а также для осуществления функций по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, специальных (исполнительных, контрольных, разрешительных, регулирующих и других) функций.

Администрация Президента Республики Саха (Якутия) предусмотрена Конституцией Республики Саха (Якутия), т.е. Основным законом Республики. В соответствии с Положением «Об Администрации Президента Республики Саха (Якутия) и Правительства Республики Саха (Якутия)», утвержденным Указом от 26.02.2007, она охарактеризована как орган испол-

нительной власти. Положение наделяет ее властными полномочиями. Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 29.12.2008 Администрация определена в качестве уполномоченного органа исполнительной власти Республики Саха (Якутия) по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов; участвует в обеспечении государственного контроля над соответствием актов органов местного самоуправления федеральному законодательству и законодательству Республики, обеспечении конституционного права граждан на получение достоверной информации. Таким образом, Администрация имеет конституционную основу, характеризуется как орган исполнительной власти в связи с положением Закона об «иных исполнительных органах государственной власти Республики Саха (Якутия)». Администрация по отношению к Президенту, вице-президенту и Правительству, являющимся первичными органами исполнительной власти, обладающими свойствами самостоятельных субъектов исполнительной власти, остается, в конечном счете, органом, «обеспечивающим деятельность Президента Республики, вице-президента Республики и Правительства Республики». Согласно ст. 77 Конституции, вице-президент в качестве собственных полномочий осуществляет контроль над реализацией прав граждан, обеспечивает Президента Республики информацией о состоянии дел в республике. Кроме того, вице-президент по должности осуществляет координацию деятельности Администрации. С учетом статуса вице-президента, определенного Законом в качестве первичного органа исполнительной власти, контроль исполнения Указа «Об уполномоченном органе исполнительной власти Республики Саха (Якутия), в который подается уведомление о проведении публичного мероприятия», возложен на вице-президента Республики.

Конституционный Суд Республики по перечисленным основаниям признал все оспариваемые нормативные положения соответствующими Конституции Республики Саха (Якутия)».

Вопросы:

1. Каким образом, на основе рассмотренного дела, представительные органы государственной власти Республики Саха (Якутия) оказались фактически отстраненными от решения вопросов о том, как их избиратели должны реализовать одно из основных политических прав граждан – право на публичное мероприятие?

2. Что, в соответствии с позицией Конституционного суда Республики Саха (Якутия), указывает на приоритет органов исполнительной власти в сложившейся в Республике системе разделения властей?

3. Какие федеральные и региональные акты потребовались Конституционному суду Республики Саха (Якутия) для обоснования своей правовой позиции?

Задание 2

Проанализируйте положения Закона Республики Коми от 19.12.2013 г. (ред. от 22.09.2014 г.) «О Главе Республики Коми, Правительстве Республики Коми и органах в системе исполнительной власти Республики Коми».

«...Статья 3.

1. Должностными лицами, замещающими государственные должности Республики Коми в системе исполнительной власти Республики Коми (далее – должностные лица Республики Коми в системе исполнительной власти Республики Коми), являются:

- 1) Глава Республики Коми;
- 2) Председатель Правительства Республики Коми;
- 3) заместитель Главы Республики Коми;
- 4) заместители Председателя Правительства Республики

Коми;

5) Руководитель Администрации Главы Республики Коми и Правительства Республики Коми (далее – Руководитель Администрации);

б) постоянный представитель Республики Коми при Президенте Российской Федерации;

7) представитель Республики Коми в Северо-Западном регионе Российской Федерации;

8) руководители иных органов исполнительной власти Республики Коми – министерств, служб, агентств, комитетов, управлений, инспекций;

9) руководители государственных органов Республики Коми, образованных Главой Республики Коми;

10) член Правительства Республики Коми, осуществляющий свою деятельность на профессиональной постоянной основе;

11) Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Республике Коми;

12) Уполномоченный по правам человека в Республике Коми.

2. В отношении должностей, указанных в пунктах 3–12 части 1 настоящей статьи, допускается двойное наименование государственной должности Республики Коми.

Статья 4.

...3. Должностные лица Республики Коми в системе исполнительной власти Республики Коми несут персональную ответственность за надлежащее выполнение соответствующими органами исполнительной власти Республики Коми и государственными органами Республики Коми, образованными Главой Республики Коми, возложенных на них задач и осуществление ими своих полномочий.

Статья 5.

1. В систему органов исполнительной власти Республики Коми входят:

1) Правительство Республики Коми, являющееся высшим исполнительным органом государственной власти Республики Коми;

2) Администрация Главы Республики Коми и Правительства Республики Коми;

...

4) представительства Республики Коми в Российской Федерации и ее субъектах, на территориях иностранных государств, образованные в качестве органов исполнительной власти Республики Коми;

5) иные органы исполнительной власти Республики Коми – министерства, службы, агентства, комитеты, управления, инспекции.

...Статья 7.

1. Глава Республики Коми осуществляет следующие основные полномочия:

1) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

2) представляет Республику Коми в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении международных и внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени Республики Коми;

3) формирует Правительство Республики Коми в соответствии с законодательством Республики Коми и принимает решение об отставке Правительства Республики Коми;

4) дает обязательные для исполнения поручения Правительству Республики Коми, членам Правительства Республики Коми, руководителям органов исполнительной власти Республики Коми, государственных органов Республики Коми, образованных Главой Республики Коми;

5) согласовывает внесенные Председателем Правительства Республики Коми предложения об обязанностях члена Правительства Республики Коми, осуществляющего свою деятельность на профессиональной постоянной основе;

6) согласовывает внесенные Председателем Правительства Республики Коми предложения по числу заместителей Председателя Правительства Республики Коми;

7) обладает правом законодательной инициативы в Государственном Совете Республики Коми;

8) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов, либо отклоняет законы, принятые Государственным Советом Республики Коми;

9) вправе требовать созыва внеочередного заседания Государственного Совета Республики Коми, а также созывать вновь избранный Государственный Совет Республики Коми на первое заседание ранее срока, установленного для этого Государственному Совету Республики Коми Конституцией Республики Коми;

10) вправе участвовать в работе Государственного Совета Республики Коми с правом совещательного голоса;

11) вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий Государственного Совета Республики Коми в соответствии с федеральным законом и Конституцией Республики Коми;

12) вносит в Государственный Совет Республики Коми проект закона Республики Коми о роспуске представительного органа муниципального образования в соответствии с федеральным законом;

13) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или руководителя (главы) администрации муниципального образования в соответствии с федеральным законом;

14) принимает решение о временном осуществлении органами исполнительной власти Республики Коми отдельных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с федеральным законом;

15) ходатайствует о введении временной финансовой администрации в муниципальном образовании в случае и порядке, установленных федеральным законом;

16) представляет Государственному Совету Республики Коми проект республиканского бюджета Республики Коми и отчет об исполнении республиканского бюджета Республики Коми;

17) представляет Государственному Совету Республики Коми проекты программ социально-экономического развития Республики Коми и отчеты о выполнении данных программ;

18) представляет в Государственный Совет Республики Коми ежегодные отчеты о результатах деятельности Правительства Республики Коми, в том числе по вопросам, поставленным Государственным Советом Республики Коми; в указанных отчетах определяет основные направления социально-экономического развития Республики Коми на соответствующий период;

19) награждает государственными наградами Республики Коми и присваивает почетные звания Республики Коми, представляет к награждению государственными наградами Российской Федерации;

20) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти Республики Коми с иными органами государственной власти Республики Коми и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти Республики Коми с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

21) направляет и координирует работу государственных органов Республики Коми, образованных Главой Республики Коми;

22) представляет в соответствии с федеральным законодательством доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Коми и их планируемых значениях на 3-летний период;

23) осуществляет иные полномочия, возложенные на него

федеральными законами, Конституцией Республики Коми, настоящим Законом и иными законами Республики Коми.

2. Глава Республики Коми с целью реализации полномочий:

- 1) осуществляет контроль за деятельностью органов исполнительной власти Республики Коми, государственных органов Республики Коми, образованных Главой Республики Коми;
- 2) принимает решения об образовании органов исполнительной власти Республики Коми и определяет структуру органов исполнительной власти Республики Коми по предложению Председателя Правительства Республики Коми;
- 3) утверждает положения об Администрации Главы Республики Коми и Правительства Республики Коми, о представительствах Республики Коми в Российской Федерации и ее субъектах, на территориях иностранных государств, государственных органах Республики Коми, образованных Главой Республики Коми;
- 4) назначает половину членов Избирательной комиссии Республики Коми с правом решающего голоса;
- 5) назначает на должность в соответствии с федеральным законодательством и (или) законодательством Республики Коми:
 - а) с согласия Государственного Совета Республики Коми:
 - заместителя Главы Республики Коми;
 - Председателя Правительства Республики Коми;
 - министра финансов Республики Коми;
 - представителей Республики Коми в Российской Федерации и ее субъектах, на территориях иностранных государств;
 - Уполномоченного по правам человека в Республике Коми;
 - б) по предложению Председателя Правительства Республики Коми;

- заместителей Председателя Правительства Республики Коми;
- должностных лиц в системе исполнительной власти Республики Коми, указанных в пунктах 8 и 10 части 1 статьи настоящего Закона, за исключением лиц, указанных в подпункте «а» настоящего пункта...

...Статья 35.

...2. В целях эффективного управления процессами экономического и социального развития Республики Коми и в интересах ее населения Глава Республики Коми, Правительство Республики Коми и Государственный Совет Республики Коми взаимодействуют в формах, установленных Федеральным законом “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, иными федеральными законами, настоящим Законом и иными законами Республики Коми, в порядке, установленном соответственно Главой Республики Коми, Правительством Республики Коми, Государственным Советом Республики Коми...»

Вопросы:

1. Что представляет собой система органов исполнительной власти Республики Коми, какие государственные должности предусмотрены Законом и что составляет основу взаимодействия органов государственной власти в Республике Коми?
2. Какие, из перечисленных в Законе, полномочия Главы Республики Коми предусмотрены федеральным законодательством?
3. Какие, из перечисленных в Законе, полномочия Главы Республики Коми предусмотрены законодательством Республики Коми?

Задание 3

Проанализируйте Постановление Московской областной Думы от 04.04.2013 № 11 /49-П «О законодательной инициативе Московской областной Думы по проекту Федерального

закона «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и Паспорт проекта Федерального закона № 256495-6 «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (об отнесении регионального государственного контроля в сфере организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации)».

Московская областная Дума предлагает дополнить Федеральный закон «Об общих принципах...» статьей 23.36.2 следующего содержания:

«Статья 23.36.2. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении

1. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных пунктом 1 части 1 и частью 4 статьи 11.18, частями 1 и 4 статьи 11.19 настоящего Кодекса.

2. Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов, указанных в части 1 настоящей статьи, вправе:

1) руководители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих региональный госу-

дарственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, их заместители;

2) руководители структурных подразделений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, их заместители;

3) иные должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, уполномоченные осуществлять региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении.»

Вопросы:

1. Насколько целесообразно отнесение к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ полномочий по осуществлению регионального государственного контроля в сфере организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении?
2. Приведет ли принятие инициированного законопроекта к увеличению доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и стимулированию граждан к регулярному приобретению билетов на проезд в железнодорожном транспорте в пригородном сообщении?
3. Была ли воспринята федеральным законодателем законодательная инициатива Московской областной Думы?

Задание 4

В сентябре 2014 года Законодательное Собрание Тверской области внесло в Государственную Думу поправки в статью 6 Федерального закона «Об общих принципах организации за-

конодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», дополнив ее пунктом 2.1 следующего содержания:

«2.1. В случае, если законом субъекта Российской Федерации в поддержку законодательной инициативы граждан в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации предусмотрен сбор подписей граждан, обладающих активным избирательным правом, проверка подписей граждан может осуществляться в соответствии с законом субъекта Российской Федерации избирательной комиссией субъекта Российской Федерации с использованием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”».

В обоснование предложенной поправки приводятся следующие аргументы.

Право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ может быть предоставлено гражданам, проживающим на территории субъекта РФ. В развитие данной нормы в ряде субъектов РФ приняты нормативные правовые акты, предоставляющие гражданам РФ такое право и определяющие порядок реализации этой инициативы, предусматривающий в том числе сбор подписей граждан (избирателей) в поддержку внесенного (вносимого) законопроекта. Единственным государственным органом на уровне субъекта РФ, уполномоченным на проверку подписей избирателей при проведении выборов и референдумов, является избирательная комиссия субъекта РФ, обладающая всеми средствами для осуществления данных действий. Только избирательная комиссия субъекта РФ имеет в своем распоряжении регистр избирателей, участников референдума. Иные органы не имеют возможности осуществить полную и достоверную проверку граждан на предмет наличия активного избирательного права, так как не имеют полной базы граждан, обладающих активным избирательным правом на территории соответствующего субъекта РФ.

Ни Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ни иными федеральными законами или нормативными правовыми актами ЦИК России не предусмотрены случаи использования ГАС «Выборы» для целей проверки подписей избирателей, собранных в поддержку законопроекта, инициаторами которого являются граждане.

При проверке подписей граждан в поддержку иницируемого законопроекта может быть использован механизм проверки подписей избирателей, участников референдума, осуществляемой избирательными комиссиями при проведении выборов, референдумов. В связи с чем законопроектом предлагается наделить соответствующими полномочиями избирательные комиссии субъектов Российской Федерации и предоставить им возможность использовать ГАС «Выборы» для проверки подписей граждан, собираемых в поддержку иницируемого законопроекта.

Вопросы:

1. Какие аргументы можно привести в обоснование актуальности и своевременности законодательной инициативы Законодательного Собрания Тверской области?
2. Можно ли рассматривать предложенную поправку в качестве дополнительной гарантии прямого народовластия на уровне субъектов РФ?
3. Можно ли урегулировать данные вопросы только нормативными правовыми актами ЦИК России, которая возглавляет систему избирательных комиссий в России?

Задание 5

Проанализируйте положения Закона города Севастополя от 03.07.2014 г. (ред. от 24.07.2014 г.) «О Законодательном Собрании города Севастополя».

«Статья 1. Законодательное Собрание города Севастополя – орган государственной власти города Севастополя

1. Законодательное Собрание города Севастополя (далее

– Законодательное Собрание) является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти города Севастополя.

2. Законодательное Собрание осуществляет законодательные, представительные и контрольные функции в порядке и пределах, установленных Уставом города Севастополя и законами города Севастополя в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

3. Законодательное Собрание обладает правом законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

4. Законодательное Собрание обладает правами юридического лица.

5. Законодательное Собрание имеет печать с изображением Герба города Севастополя, а также собственные бланки и штампы.

Статья 2. Правовая основа организации и деятельности Законодательного Собрания

...3. Формы и порядок взаимодействия Законодательного Собрания с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти города Севастополя, иными государственными органами города Севастополя, органами местного самоуправления муниципальных образований города Севастополя, общественными объединениями, организациями, должностными лицами, иностранными партнерами, указанными в статье 1 Федерального закона от 4 января 1999 года № 4-ФЗ “О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации” (далее – иностранные партнеры), и гражданами определяются в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, Уставом города Севастополя и законами города Севастополя.

...Статья 4. Порядок формирования Законодательного Собрания

...7. При вступлении в должность депутат Законодательного Собрания Севастополя приносит присягу следующего содержания:

«Клянусь при осуществлении полномочий депутата Законодательного Собрания города Севастополя соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы, Устав города Севастополя и законы города Севастополя, честно и добросовестно исполнять возложенные на меня обязанности, служить процветанию города и благополучию его жителей».

...Статья 6. Правомочность Законодательного Собрания

Законодательное Собрание является правомочным, если в его состав избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов Законодательного Собрания.

...Статья 8. Формы деятельности Законодательного Собрания

1. Законодательное Собрание осуществляет свою деятельность в следующих формах:

- 1) заседания Законодательного Собрания;
- 2) работа постоянных комитетов, постоянных комиссий;
- 3) работа депутатских объединений;
- 4) депутатские слушания;
- 5) работа временных депутатских комиссий, рабочих групп

и иных временных органов.

2. Законодательное Собрание осуществляет свою деятельность также в иных формах в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, Уставом города Севастополя и законами города Севастополя.

...Статья 10. Председатель Законодательного Собрания. Заместители председателя Законодательного Собрания. Председатели постоянных комитетов, постоянных комиссий Законодательного Собрания. Заместители председателей постоянных комитетов, постоянных комиссий Законодательного Собрания. Руководитель аппарата Законодательного Собрания

1. Для организации деятельности Законодательного Собрания и реализации Законодательным Собранием прав юридического лица Законодательное Собрание в соответствии с настоящим Законом избирает председателя Законодательного Собрания и двух его заместителей...»

Вопросы:

1. Закрепляет ли Закон особенности правового статуса законодательного органа нового субъекта РФ города федерального значения Севастополя?
2. Учитывает ли Закон российскую доктрину и практику правового регулирования статуса законодательного органа субъекта РФ?
3. Удалось ли Закону города Севастополя «О Законодательном Собрании города Севастополя» включиться в российскую правовую систему, занять в ней свое место?

Задание 6

Проанализируйте Решение Нижегородского областного суда от 16.04.2014 г. № 3-26/ 2014 о признании недействующими нормативных правовых актов: статьи 6 Закона Нижегородской области «Об основах регулирования градостроительной деятельности на территории Нижегородской области» от 08.04.2008 г. № 37-З и Постановления Правительства Нижегородской области от 23.08.2006 г. № 272 «О градостроительном совете Нижегородской области».

«...В обоснование заявитель (ООО “х”) указал, что создание и деятельность Градостроительного совета Нижегородской области противоречит действующему законодательству РФ. Статья 6 Закона № 37-З принята законодательным органом Нижегородской области с нарушением принципа разделения властей.

Законодательное Собрание Нижегородской области, являясь законодательным органом Нижегородской области в соответствии с Уставом Нижегородской области, статьей 6 Закона № 37-З:

- обязало исполнительные органы Нижегородской области

создать коллегиальный совещательный орган при Губернаторе Нижегородской области – Градостроительный совет Нижегородской области;

- определило в Законе области компетенцию Градостроительного совета Нижегородской области;
- обязало Правительство Нижегородской области утвердить Положение о Градостроительном совете Нижегородской области, утвердить состав Градостроительного совета Нижегородской области, установить порядок информирования о решениях Градостроительного совета Нижегородской области.

Статья 6 Закона № 37-З принята с нарушением принципа разделения властей, установленного Конституцией РФ; с нарушением компетенции Законодательного Собрания Нижегородской области в отношении порядка формирования органов исполнительной власти субъекта РФ и порядка его деятельности, поскольку его полномочия ограничиваются принятием закона субъекта РФ, устанавливающим систему исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, без предоставления права на создание коллегиальных совещательных органов при Губернаторе Нижегородской области.

Статус Градостроительного совета при Губернаторе Нижегородской области в статье 6 Закона № 37-З определен как коллегиальный совещательный, поэтому полномочиями властно-принудительного характера, какими обладают все органы государственной власти в РФ, Градостроительный совет при Губернаторе Нижегородской области не обладает, и не является субъектом градостроительных отношений, предусмотренным ч. 1 ст. 5 Градостроительного кодекса РФ, в связи с чем включение Градостроительного совета в структуру органов власти напрямую нарушает ст. 5 Градостроительного кодекса РФ.

Статьей 5 Закона № 129-З право на создание коллегиальных и совещательных органов при исполнительных органах власти предоставлено Правительству Нижегородской области,

при этом у Губернатора не имеется права создавать коллегиальные совещательные органы при Губернаторе.

Создание коллегиального совещательного органа – Градостроительного совета при Губернаторе Нижегородской области не соответствует полномочиям Правительства Нижегородской области, установленным в ст. 41 Устава Нижегородской области.

Утвержденное Постановлением Правительства Нижегородской области № 272 Положение противоречит ч. 3 ст. 6 Закона № 8-З, которым установлено, что Положение может закреплять правовой статус, организацию, порядок деятельности органов государственной власти области, организаций и учреждений области, а также определяющих основы их взаимоотношений с другими органами, организациями, учреждениями и гражданами. Согласно указанному Положению Градостроительный совет Нижегородской области является коллегиальным совещательным органом, решения которого носят рекомендательный характер, не является ни органом государственной власти, ни организацией или учреждением, созданными Правительством Нижегородской области, соответственно не является субъектом права. Взаимоотношения образований, не являющихся субъектами права, с субъектами права не образуют состава правоотношений.

Поскольку оспариваемыми Законом и Постановлением за Градостроительным советом закреплена правовая статус, указанные акты опубликованы в установленном законом порядке, являются источниками права на территории Нижегородской области, то решения коллегиального совещательного органа, носящие рекомендательный характер, по существу являются императивными решениями данного органа, а решения об отклонении выносимых на Градостроительный совет проектов фактически препятствуют их дальнейшей реализации. Данное правовое положение решений Градостроительного совета противоречит ст.ст. 50 и 51 Устава Нижегородской области.

Оспариваемое Постановление Правительства Нижегород-

ской области «О Градостроительном совете Нижегородской области»» не соответствует п. 5 Положения о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (утверждено Постановлением Правительства РФ от 05.12.2005 г. № 725), которым вопрос о создании консультативно-совещательных и (или) координационных органов с участием территориальных органов отнесен к компетенции высших должных лиц субъектов РФ. Таким лицом на территории Нижегородской области является Губернатор Нижегородской области, который для создания таких консультативно-совещательных и (или) координационных органов может издавать соответствующие указы и распоряжения. Оспариваемые нормативные правовые акты приняты с нарушением правотворческой компетенции, установленной п. 5 Положения о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

...Требования заявителя о признании недействующими нормативных правовых актов были удовлетворены частично».

Вопросы:

1. В чем суть нарушения принципа разделения властей во взаимоотношениях органов законодательной и исполнительной власти Нижегородской области?
2. Какие нормы федерального и регионального законодательства анализировал суд общей юрисдикции в сфере градостроительства по конкретному делу?
3. Возможно ли в принципе создание такого органа как градостроительный совет при главе субъекта РФ?

Глава 3. Органы публичной власти в Российской Федерации на муниципальном уровне

(Пешин Н.Л.)

§ 1. Понятие органов публичной власти в Российской Федерации на муниципальном уровне, их структура

В целях установления смысла понятия органов публичной власти на муниципальном уровне, прежде всего, необходимо выяснить правовое значение термина «публичность». Как известно, Конституция Российской Федерации постоянно подчеркивает, что «все, что муниципальное», с одной стороны, не является государственным, но, с другой стороны, не является и частным. Так, малоимущим жильё предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов (часть 3 ст. 40 Конституции), бесплатная медицинская помощь оказывается в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения (часть 1 ст. 41 Конституции) и так далее.

Эти и многие другие конституционные требования определяют необходимость отделения общественных отношений, складывающихся в сфере местного самоуправления. Справедливо это и для организации власти на государственном и муниципальном уровнях. Муниципальная власть – это власть особого рода, она отделена от государственной власти, не является буквальным ее продолжением на местах, но, вместе с тем, она имеет ряд признаков, присущих государственной власти. И наличие этих признаков позволяет объединить муниципальную власть и власть государственную. Такое объединение проводится указанием на «публичный» характер как первой, так и второй форм власти.

Публичный характер муниципальной власти неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, в частности, в Постановлении от 24.01.1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики

от 17.04.1996 г. “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”», в Постановлении от 2.04.2002 г. № 7-п «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и Закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» и в ряде других решений. Местное самоуправление, прямо указывает Конституционный Суд, как публичная (муниципальная) власть осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Однако как нет полного совпадения муниципальной и государственной власти, так нет и полного совпадения системы органов местного самоуправления и органов государственной власти. В постановлении Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92-94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”», в котором было отмечено, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной. Следовательно, в Российской Федерации существует две равноправные разновидности публичной власти – государственная власть и местная (муниципальная) власть. Каждый уровень власти обладает своими специфическими признаками. Органы государственной власти решают вопросы государственного значения; органы местного самоуправления решают вопросы местного значения.

Отличия органов местного самоуправления от органов власти государственной четко прослеживаются в Конституции Российской Федерации. В качестве таковых выступают:

- субъект, который данные органы представляют и от имени которого совершают любые юридические действия;
- территориальные пределы юрисдикции властных органов;
- исключительные, одним только органам местного самоуправления присущие особенности.

Субъектом, представляемым органами местного самоуправления, является население каждого отдельного муниципального образования, в то время как субъектом, представленным органами государственной власти, является либо весь народ Российской Федерации, либо население отдельного субъекта Российской Федерации. Территориальные пределы юрисдикции органов местного самоуправления ограничены рамками муниципального образования, органы государственной власти Российской Федерации осуществляют свои полномочия на всей территории российского государства, а органы государственной власти субъекта Российской Федерации – соответственно на территории всего субъекта Российской Федерации. Признаваемыми Конституцией Российской Федерации исключительными особенностями органов местного самоуправления являются их тесная связь с населением муниципальных образований, невхождение в систему органов государственной власти и собственная компетенция, которая позволяет им решать вопросы местного значения.

В муниципальных образованиях действует два вида органов местной власти: органы местного самоуправления общей компетенции, например, представительные органы местного самоуправления (муниципальные собрания, думы, советы депутатов и т.д.) и органы специальной компетенции. К последним относятся все те органы, которые создаются для осуществления деятельности определенного рода, например, комитеты или комиссии по бюджету, налогам, финансам представительных органов местного самоуправления, отраслевые департаменты, управления и отделы исполнительных органов местного самоуправления и другие. Вопрос о природе органов местного самоуправления должен решаться на основе

тех же позиций, что и вопрос о природе местного самоуправления. Данные органы, в силу прямого указания Конституции Российской Федерации, отделены от органов государственной власти, но поскольку в основе местного самоуправления лежат не только общественные, но и государственные начала, органы местного самоуправления являются органами публичной власти и связаны в своей деятельности с системой государственной власти.

Решение вопроса о природе органов местного самоуправления не может быть отделено от рассмотрения особенностей взаимодействия органов государственной власти, относящихся к разным ее ветвям, с органами местного самоуправления. При этом если общие нормотворческие функции представительных органов, а равно контролирующая деятельность судебной власти представляются достаточно ясными и применимыми ко всем органам местного самоуправления в равной мере, то определение степени эффективности решения вопросов управленческого плана требует уяснения вопроса о том, с какими именно органами местного самоуправления должны взаимодействовать государственные органы исполнительной власти, т.е. посредством какого именно субъекта должно осуществляться публичное управление на местном уровне. В связи с изложенным возникает вопрос о применимости принципа разделения властей на уровне местного самоуправления с целью определения специальной системы органов, осуществляющих функции социального управления на местах.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – также Федеральный закон № 131) реализует принцип разделения не «ветвей», а органов местного самоуправления – в зависимости от их компетенции – и не допускает объединения проектных и программных функций органов муниципальной власти в руках одного лица или органа (исключение составляют небольшие поселения). Для уяснения особенностей построения системы органов пу-

бличной власти на муниципальном уровне это порождает необходимость определения общих принципов организации, как системы органов государственной власти, так и системы органов местного самоуправления.

Часть 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации закрепляет положение о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. При этом часть 1 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вводит, по сути, унифицированную структуру органов местного самоуправления. В нее в обязательном порядке должны быть включены:

- представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования,
- местная администрация (исполнительно распорядительный орган муниципального образования).

Названные органы должны предусматриваться уставами муниципальных образований и наделяться собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Устав каждого муниципального образования согласно пункту 4 части 1 ст. 44 Федерального закона № 131 должен закреплять структуру органов местного самоуправления. Очевидно, что отсутствие в уставе какого-либо из названных в Федеральном законе органов будет истолковано как несоответствие устава муниципального образования Федеральному закону; очевидно также, что при этом не может не возникать вопрос — как населению реализовать свое конституционное право на самостоятельное определение структуры органов местной власти? Позиция, занятая Федеральным законом, в общем и целом в данном вопросе, вполне логична: изучение норм Конституции, регламентирующих местное самоуправление, позволяет сделать вывод о том, что в них не содержится положений, закрепляющих самостоятельность населения или органов местного самоуправления в регулировании организации местного самоуправления. Конституция Российской Федерации закреп-

пляет лишь право на самостоятельное осуществление местного самоуправления, в том числе и путем самостоятельного утверждения структуры органов местного самоуправления. Но структура эта должна в основах своих соответствовать положениям Федерального закона.

И основы эти на сегодняшний день таковы: три (названных выше) обязательных органа, контрольный орган (формально не обязательный, но в Федеральном законе он назван; отсутствие указания на его существование в уставе муниципального образования может быть истолковано как несоответствие федеральному закону), муниципальный орган (избирательная комиссия, не входящая в структуру органов местного самоуправления). За пределами этих основ местное самоуправление самостоятельно: любые иные органы местного самоуправления могут быть предусмотрены в уставе и соответственно включены в структуру органов местного самоуправления. Наличие в таком подходе определенных проблем приходится признать.

Так, действовавший ранее Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» требовал обязательного создания на муниципальном уровне только выборных органов. Но при этом он допускал и ситуацию, в которой эти органы не создаются, а полномочия органов местного самоуправления осуществляются непосредственно сходом граждан. И Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ не ограничивал такие случаи муниципальными образованиями с числом жителей до 100 или до 300 человек, обладающих активным избирательным правом.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ это сделано по следующей схеме: в сельских поселениях с общим числом жителей (обладающих избирательным правом) до 100 человек в принципе запрещено формировать представительный орган муниципального образования; в сельских поселениях с общим числом жителей (обладающих избирательным правом) до 300 человек – решение, образовывать представи-

тельный орган муниципального образования или нет, относится к числу вопросов, решаемых уставом муниципального образования. На практике это означает, что данное решение относится к компетенции представительного органа муниципального образования, поскольку на момент принятия соответствующих изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ (в мае 2014 года) во всех муниципальных образованиях с численностью жителей, обладающих активным избирательным правом, свыше 100 человек, такие органы были созданы.

В итоге, как известно из теории муниципального права и как показывает практика реализации норм муниципального законодательства в Российской Федерации, названными Федеральным законом органами практически и исчерпывается структура органов местного самоуправления в большинстве муниципальных образований. Таким образом, реализация конституционного положения о праве населения муниципального образования самостоятельно определять структуру своих органов местного самоуправления на практике может встретить определенные препятствия. Помимо этого, действующий Федеральный закон практически не оставляет возможности населению самостоятельно определять и устанавливать какие-либо из форм взаимоотношений органов местного самоуправления в рамках их структуры. Так, глава муниципального образования не вправе одновременно возглавлять и представительный орган местного самоуправления, и местную администрацию (исключения касаются лишь небольших сельских поселений). В случае если глава муниципального образования возглавляет представительный орган, глава местной администрации назначается по контракту. Возглавить местную администрацию глава муниципального образования может только в том случае, если он избирается на прямых выборах населением. Единственной альтернативой прямым выборам является избрание главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления из своего состава. В этом

случае глава муниципального образования в обязательном порядке возглавляет представительный орган (становится исполняющим обязанности его председателя).

И дальнейшее развитие правового регулирования структуры органов местного самоуправления явно будет связано с дальнейшим усилением воздействия государственной власти на построения системы власти муниципальной. Так, положения Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ (действует в настоящий момент в редакции от 23 июня 2014 года) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» установили, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются не просто уставом муниципального образования, но *в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.*

Население каждого муниципального образования получило право в случае создания вновь образованного муниципального образования определить структуру органов местного самоуправления на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек на сходе граждан). Для реализации этого права необходимо, чтобы в течение одного месяца со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации об установлении границ муниципального образования с инициативой о проведении местного референдума выступила группа жителей муниципального образования и собрала подписи граждан, обладающих избирательным правом, в количестве не менее 3 процентов от их общей численности, а затем представила подписные листы в избирательную ко-

миссию субъекта Российской Федерации (соответствующие процедуры предусмотрены в законе каждого субъекта Российской Федерации о местном референдуме). Принятие населением решения о структуре органов местного самоуправления включает, во-первых, установление перечня и наименований органов местного самоуправления, и, во-вторых, закрепление порядка избрания и полномочий главы муниципального образования.

Представительный орган местного самоуправления (после его формирования) обязан будет закрепить данную структуру в уставе муниципального образования. Изменить эту структуру Федеральный закон разрешает (в рамках процедуры внесения изменений в устав муниципального образования), но вступить в силу такие изменения могут не раньше, чем истекнут полномочия представительного органа местного самоуправления, их принявшего. Данное правило (касающееся невозможности поменять структуру муниципальной власти под действующий кадровый состав), следует отметить, распространяется на все случаи изменения структуры органов местного самоуправления.

Еще одна важная особенность, касающаяся структуры органов местного самоуправления, связана с порядком формирования представительных органов местного самоуправления муниципальных образований, образованных по территориальному принципу, т.е. муниципальных районов и муниципальных образований нового типа — городских округов с внутригородским делением, объединяющих не так давно «вернувшиеся» в систему территориальной организации местной власти внутригородские районы (которые с 27 мая 2014 года по решению субъектов Российской Федерации снова могут создаваться).

Действующий Федеральный закон № 131 предусматривает, что представительный орган в муниципальных районах и городских округах с внутригородским делением может не формироваться на «обычных» муниципальных выборах.

Данная процедура (создания представительного органа му-

ниципального образования) имеет в муниципальном районе следующие особенности: число депутатов, избираемых от любого поселения, входящего в состав района, не может превышать 40% (две пятых) от численности представительного органа района), а «составляться» из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства. Для этого необходимо, чтобы такое решение в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы было поддержано представительными органами не менее чем двух третей поселений, входящих в состав муниципального района. Инициативы об «особом» порядке формирования представительного органа муниципального района оформляются решениями представительных органов поселений, входящих в район. Если две трети поселений высказываются в поддержку данной процедуры, прямые выборы не проводятся, и представительный орган местного самоуправления формируется по новому принципу. При этом подобный порядок формирования представительного органа муниципального района закрепляется в уставе муниципального района в течение одного месяца со дня начала работы нового представительного органа муниципального района. Данный порядок формирования представительного органа муниципального района может быть изменен не ранее, чем через два года со дня начала его работы.

В городских округах с внутригородскими районами представительный орган может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства. Законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним уставом городского округа с внутригородским делением и уставами внутригородских районов может быть установлена норма

представительства внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением, в представительном органе данного городского округа исходя из численности населения внутригородских районов. При этом норма представительства одного внутригородского района, входящего в состав городского округа с внутригородским делением, не может превышать одну треть состава представительного органа городского округа.

Важно подчеркнуть, что созданная любым из описанных выше способов структура органов местного самоуправления является самостоятельной. И эта самостоятельность обеспечивается не только нормативно (положения Конституции и федерального законодательства) или политически (избрание местным населением или его представителями), но и экономически: финансирование расходов на содержание любых органов, входящих в структуру органов местного самоуправления, осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

§ 2. Представительный орган муниципального образования

Представительный орган муниципального образования – это выборный орган, который официально, на основе положений закона, уполномочен выражать интересы населения муниципального образования (то есть осуществлять функцию представительства) и принимать в коллегиальном порядке решения по вопросам местного значения (то есть реализовывать правотворческую функцию). Следует отметить, что Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» используют различную терминологию при регулировании отношений, в которых участвует представительный орган. Конституция Российской Федерации (часть 2 ст. 97) говорит о *представительном органе местного само-*

управления. Федеральный закон — о *представительном органе муниципального образования*. Вполне очевидно, что данная терминология является не противоречащей, а, скорее, взаимодополняющей, то есть на практике возможно применение как термина «представительный орган местного самоуправления», так и «представительный орган муниципального образования».

Представительный орган состоит из депутатов, избираемых жителями муниципального образования на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (исключение может составлять описанный выше порядок формирования представительного органа местного самоуправления муниципального района). Деятельность представительного органа, как правило, основывается на принципах законности, гласности, коллективного, свободного обсуждения и решения вопросов, относящихся к его компетенции, ответственности и подотчетности населению муниципального образования.

Согласно части 3 ст. 34 Федерального закона № 131 наименование представительного органа муниципального образования устанавливается законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций. Закон достаточно широко регламентирует правовой статус представительного органа муниципального образования. Определена его минимальная численность — согласно частям 6, 7 и 8 ст. 35 Федерального закона она изменяется от 7 до 35 человек в зависимости от вида муниципального образования и численности его населения, установлено наделение данного органа правами юридического лица, закреплены основания и последствия досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, зафиксированы вопросы его исключительной компетенции. Принципиальной новацией регулирования компетенции стало закрепление за представительным органом контрольных полномочий и полномочий по проведению конкурса при назначении главы местной администра-

ции по контракту. Особенностью регулирования компетенции представительного органа муниципального образования является также то, что уставы муниципальных образований не могут ее произвольно расширять: согласно части 11 ст. 35 Закона полномочия представительных органов определяются федеральными законами и затем уже принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований.

Как известно, государство признает право принятия муниципальных нормативных актов представительным и иными органами местного самоуправления, поэтому при определении статуса представительного органа местного самоуправления закрепляется правотворческая функция местного самоуправления. Ряд нормативных правовых актов может быть принят только представительным органом муниципального образования: к ним относятся устав муниципального образования, решения о местных налогах, решения о местном бюджете, планы и программы социального и экономического развития муниципального образования и т.д. Еще одна важная задача данного органа местного самоуправления как института, наиболее приближенного к населению, по сравнению с другими уровнями публичной власти, должна заключаться в реализации норм права, в решении вопросов местного значения, поэтому многие правовые акты, принимаемые представительным органом, носят правоприменительный характер (о реализации программ, о проведении мероприятий, о мерах контроля и пр.).

Федеральный закон упорядочивает виды правовых актов, принимаемых представительным органом местного самоуправления. К ним относятся устав муниципального образования, решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования. Кроме

того, председатель представительного органа местного самоуправления наделен правом издавать постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

2.1. Структура представительного органа местного самоуправления

Многие представительные органы муниципальных образований не имеют внутренней структуры или имеют крайне простую внутреннюю организацию, включающую председателя и (возможно) его заместителя, и в таком случае в подготовке и рассмотрении любых проектов решений по вопросам местного значения участвуют все его депутаты. Таковы представительные органы сел, поселков, небольших городов, других поселений, а также представительные органы иных муниципальных образований с небольшим численным составом представительного органа.

Следует учитывать влияние на формирование структуры представительных органов положений абзаца 3 части 5 ст. 40 Федерального закона, которые указывают, что на постоянной основе в нем могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если его численность составляет менее 10 человек, на постоянной основе в нем может работать только 1 депутат. Но в крупных муниципальных образованиях (прежде всего в больших городах) со значительным количественным составом депутатов во внутренней структуре представительного органа местного самоуправления создаются специальные структурные подразделения.

Возглавляет внутреннюю структуру представительного органа его председатель либо глава муниципального образования. Соответствующее должностное лицо организует и работу представительного органа. Председатель представительного органа, как правило, работает на штатной оплачиваемой

основе. Председатель представительного органа избирается из числа его депутатов (обычно тайным голосованием простым большинством голосов от общего числа депутатов). Уставы муниципальных образований и регламенты представительных органов наделяют председателя собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Полномочия председателя истекают с истечением срока полномочий представительного органа. Но, кроме того, они могут и досрочно прекратиться, например, в случае их добровольного сложения, отзыва этих полномочий представительным органом, а также в случаях, предусмотренных для досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа.

Заместитель председателя представительного органа избирается по предложению председателя представительного органа в том же порядке и на тот же срок, который предусмотрен для избрания председателя представительного органа местного самоуправления. Заместитель председателя представительного органа исполняет по поручению председателя отдельные полномочия, а в случаях отсутствия председателя или временной невозможности выполнения им своих обязанностей — замещает его. Вопросы, отнесенные к ведению заместителя председателя представительного органа, определяются в уставе муниципального образования и регламенте представительного органа местного самоуправления.

Следующим элементом структуры представительного органа являются депутатские объединения, которые образуют депутаты представительного органа на основе свободного волеизъявления. К депутатским объединениям относятся фракции, блоки и другие структуры. Регламент представительного органа может установить минимальную численность депутатского объединения, а также решить вопрос о возможности одновременного нахождения депутата в нескольких депутатских объединениях. Как правило, цель создания депутатского объединения — отражение и преследование общих политических интересов.

Следует отметить, что, начиная с конца 2011 года вопрос о фракциях представительного органа муниципального образования достаточно подробно регулируется положениями Федерального закона. Связано это с тем, что Федеральный закон от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» и в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов»⁶⁰ ввел принцип, согласно которому не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов *должны были распределяться* в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Данное регулирование было признано избыточным, и Федеральный закон от 02 ноября 2013 года № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶¹ его отменил, однако возможность создания фракций в представительном органе муниципального образования осталась. Так, Федеральный закон от 16 октября 2012 года № 173-ФЗ о внесении изменений в статью 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 23 Федерального закона № 131⁶² включил в ст. 23 часть 3.3, согласно которой, в случае, если в избираемом на муни-

⁶⁰ Собрание законодательства РФ. 2011. № 13. Ст. 1685.

⁶¹ Собрание законодательства РФ. 2013. № 44. Ст. 5642.

⁶² Собрание законодательства РФ. 2012. № 43. Ст. 5786.

ципальных выборах представительном органе муниципального образования часть депутатских мандатов распределяется в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, распределению между указанными списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов.

И, в случае, если пропорциональная система на выборах представительного органа муниципального образования применяется, депутаты, избранные по спискам избирательных объединений, подчиняются определенным правилам, которые закреплены федеральным законом. Так, депутаты, избранные в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), обязаны входить в депутатские объединения (во фракции), за исключением случая прекращения деятельности политической партии в связи с ее ликвидацией или реорганизацией. Деятельность фракции такой ликвидируемой или реорганизуемой партии, а также членство депутатов в этой фракции прекращается со дня внесения в единый государственный реестр юридических лиц соответствующей записи.

Фракция включает в себя всех депутатов, избранных в составе соответствующего списка кандидатов. Во фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам, и депутаты, избранные в составе списка кандидатов реорганизованной или ликвидированной политической партии (то есть последние обязаны «распустить» свою фракцию и могут перейти в другие).

В целом, порядок деятельности фракций представительного органа муниципального образования устанавливается законом субъекта Российской Федерации и, как уже отмечалось

выше, регламентом либо иным актом представительного органа муниципального образования.

Депутат, избранный в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией (ее региональным отделением или иным структурным подразделением), не вправе выйти из фракции, в которой он состоит (т.е. не вправе перестать быть представителем данной партии в представительном органе муниципального образования). И он может быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой был избран. Депутат, избранный по одномандатному или многомандатному избирательному округу и входящий во фракцию, или депутат, избранный в составе списка кандидатов политической партии, которая затем была реорганизована или ликвидирована и входящий во фракцию, может быть членом только той политической партии, во фракцию которой он входит. Данное требование, конечно, не запрещает депутату оставаться и беспартийным. Речь идет лишь о членстве: нельзя находиться во фракции, созданной одной партией, будучи при этом членом другой политической партии. Но при этом депутат, избранный в составе списка кандидатов политической партии, которая затем была реорганизована или ликвидирована, и вступивший в политическую партию, которая имеет свою фракцию в представительном органе муниципального образования, должен будет войти в данную фракцию и не вправе выйти из нее. Несоблюдение любого из вышеперечисленных требований влечет за собой прекращение депутатских полномочий «нарушителя».

Структура представительного органа может включать комитеты и (или) комиссии. Включение депутатов в состав комитетов и комиссий осуществляется на основе их волеизъявления. Комитеты (комиссии) являются постоянно действующими структурными подразделениями представительного органа и осуществляют свою деятельность на принципах коллегиальности, свободы обсуждения, гласности. На их заседания могут приглашаться представители средств массовой информации.

Основные цели образования комитетов (комиссий):

- разработка и рассмотрение проектов решений, иных правовых актов представительного органа;
- подготовка заключений по проектам решений;
- внесение проектов решений на рассмотрение представительного органа;
- участие в разработке проектов планов и программ экономического и социального развития муниципального образования;
- участие в подготовке и проведении публичных слушаний;
- решение организационных вопросов.

Как правило, депутату представительного органа муниципального образования предоставляется право одновременно входить в состав нескольких комитетов (комиссий). Основной формой работы комитета (комиссии) является заседание. Комитеты (комиссии) могут быть постоянными, т.е. создаваемыми на весь срок полномочий представительного органа и временными, т.е. создаваемыми на определенный срок или для решения определенной задачи, например, проведения депутатского расследования.

Для обеспечения деятельности представительного органа может быть создан (и соответственно включен в его структуру) аппарат представительного органа муниципального образования. Основные задачи аппарата:

- создание условий для эффективной работы представительного органа;
- оказание практической помощи депутатам при осуществлении ими своих полномочий;
- ведение работы с обращениями физических, юридических лиц, иных субъектов права.

Положение об аппарате, его структура и штат утверждается депутатами представительного органа, равно как и решаются вопросы финансового, материального, организационного и иного обеспечения деятельности его сотрудников.

2.2. Организация деятельности представительного органа муниципального образования

Порядок деятельности, основные правила и процедуры работы представительного органа определяются уставом муниципального образования и регламентом самого представительного органа. Представительный орган решает вопросы, отнесенные к его компетенции, на заседаниях. Одно или несколько заседаний, посвященных обсуждению единой повестки дня, составляют сессию.

В промежутках между сессиями депутаты представительного органа муниципального образования работают в его постоянных и временных комитетах и комиссиях (если они предусмотрены регламентом представительного органа) и в своих избирательных округах (в случае если для формирования представительного органа территория муниципального образования делится на избирательные округа).

Сессии представительного органа подразделяются на очередные и внеочередные (иногда, помимо очередных, регламент предусматривает и возможность созыва чрезвычайной сессии). Очередные сессии созываются, как правило, председателем представительного органа по мере необходимости (обычно один раз в три месяца). Внеочередная сессия в соответствии с регламентом может созываться или по инициативе председателя представительного органа, или по инициативе главы муниципального образования, или по инициативе группы депутатов. Внеочередная сессия созывается в сокращенные сроки и на ней рассматриваются только те вопросы, которые определены ее повесткой дня.

Чрезвычайная сессия иногда предусматривается регламентом как разовое внеочередное заседание представительного органа местного самоуправления в случаях, требующих принятия немедленных оперативных решений. После рассмотрения вопросов, указанных в повестке дня, чрезвычайная сессия подлежит закрытию.

Заседание представительного органа является правомочным, если в нем принимает участие количество депутатов, достаточное для принятия решения по обсуждаемому на данном заседании вопросу. Как правило, заседания представительного органа носят открытый характер: под этим понимается либо возможность ознакомления со всеми документами, рассмотренными на заседании, а также с его стенограммой, либо (это гораздо реже) как возможность каждого жителя муниципального образования лично присутствовать на заседании представительного органа. Как правило, в заседании вправе участвовать глава муниципального образования, его заместители, прокуроры и их заместители, депутаты законодательного органа субъекта Российской Федерации и иные лица. В принципе, представительный орган вправе пригласить и любых других лиц на свое заседание.

Помимо открытого, представительный орган вправе провести также закрытое заседание. Закрытое заседание проводится в отсутствие представителей средств массовой информации и приглашенных лиц. Стенограмма закрытого заседания, как правило, не предоставляется для ознакомления жителям (или предоставляется с изъятиями). В абсолютном большинстве муниципальных образований устанавливается перечень вопросов местного значения, решения по которым не могут приниматься на закрытых заседаниях. В частности, закрытое заседание, как правило, не может быть проведено для рассмотрения и принятия устава (изменений в устав) муниципального образования, назначения местного референдума, обсуждения правотворческой инициативы жителей муниципального образования, по вопросам утверждения местного бюджета и отчета об его исполнении, установления порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью, установления порядка и условий приватизации собственности, установления местных налогов и льгот по их уплате и т.п.

Председательствующим на заседании обычно является председатель представительного органа или его заместитель,

а в случае их отсутствия – депутат, избранный большинством голосов от числа присутствующих на заседании членов представительного органа. Председательствующий на заседании обязан обеспечить беспрепятственное выражение мнений депутатов и других лиц, имеющих право на выступление, а также поддержание порядка при проведении заседания.

Депутат, участвующий в заседании представительного органа, пользуется следующими основными правами: избирать и быть избранным в структурные подразделения представительного органа, предлагать кандидатов (в том числе и себя) в эти структурные подразделения, заявлять отвод кандидатам; вносить предложения по повестке дня, порядку ведения заседания; вносить поправки к проектам документов; участвовать в прениях, задавать вопросы докладчику (содокладчику), выступать по мотивам голосования; требовать постановки своих предложений на голосование; требовать повторного голосования в случаях установленных регламентом представительного органа; вносить депутатский запрос; вносить предложения о заслушивании на заседании представительного органа отчета или информации должностных лиц местной администрации в соответствии с уставом муниципального образования; вносить предложения о проведении проверок и депутатских расследований в целях реализации контрольных функций представительного органа; оглашать обращения, имеющие общественное значение.

Основные обязанности депутата представительного органа во время заседания: регистрация на каждом заседании и участие в работе заседания; соблюдение регламента, повестки дня и требований председательствующего на заседании; выступление только с разрешения председательствующего на заседании; недопущение оскорбительных выражений.

Основными формами деятельности депутата в представительном органе местного самоуправления являются: участие в заседаниях; участие в работе структурных подразделений представительного органа; взаимодействие с органами государ-

ственной власти; выполнение поручений представительного органа; взаимодействие с органами местного самоуправления других муниципальных образований; участие в депутатских слушаниях; обращение с депутатским запросом; участие в депутатских объединениях; работа с избирателями (прием избирателей, работа с письменными обращениями избирателей); взаимодействие с местной администрацией в составе совместных комиссий, экспертных органов и пр.

Деятельность депутата представительного органа может осуществляться в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также уставом муниципального образования. Депутат, как правило, обязан участвовать в заседаниях представительного органа и тех структурных подразделений, членом которых он является.

Представительный орган вправе проводить депутатские слушания. На депутатских слушаниях обычно обсуждаются проекты решений, требующие публичного обсуждения, например, местный бюджет или другие важные вопросы местного значения.

Депутат или группа депутатов представительного органа вправе обратиться с запросом к главе муниципального образования, его заместителям, должностным лицам местной администрации, иным субъектам, расположенным на территории муниципального образования по вопросам, связанным с депутатской деятельностью. Депутатский запрос, как правило, оглашается на заседании представительного органа в письменной форме и содержит требование представить письменное объяснение об исследуемых фактах или обстоятельствах и сообщить о мерах, которые принимаются уполномоченными лицами в связи с этими фактами или обстоятельствами. Должностные лица муниципального образования, получившие депутатский запрос, обязаны дать депутату письменный ответ в течение срока, определенного действующим законодательством (обычно он устанавливается в пределах 10 дней). Депу-

тат представительного органа вправе на ближайшем заседании огласить содержание ответа или иным способом довести его до сведения депутатов.

2.3. Правотворческий процесс

Организация правотворческой деятельности в представительном органе местного самоуправления начинается с составления соответствующего плана.

Проект плана правотворческой деятельности разрабатывается и утверждается председателем представительного органа (совместно с заместителем председателя и председателями комитетов (комиссий), если они есть). В основе плана лежат правотворческие предложения главы муниципального образования, депутатов, жителей муниципального образования. После утверждения плана он направляется всем субъектам права правотворческой инициативы и, как правило, публикуется в муниципальных средствах массовой информации или иным образом обнародуется (размещается на информационном стенде, публикуется в интернете и т.п.). В рамках правотворческого процесса представительный орган местного самоуправления принимает путем голосования решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования (нормативные правовые акты), а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования (индивидуальные правовые акты, принимаемые с целью осуществления распорядительной деятельности). Кроме того, представительный орган может принимать обращения (акты, не носящие правового характера, излагающие позицию представительного органа по вопросам, не относящимся к организации его работы) и декларации (акты торжественного характера, формулирующие общие принципы, цели и т.п.).

Правовые акты представительного органа местного самоуправления принимаются простым большинством голосов от

установленного числа его депутатов, если иное не предусмотрено уставом муниципального образования или регламентом представительного органа. Решения представительного органа, являющиеся нормативными правовыми актами, подписывает глава муниципального образования в порядке, установленном федеральным законодательством, уставом муниципального образования и регламентом представительного органа. Правовые акты ненормативного характера и иные документы представительного органа подписывает его председатель.

Субъектами правотворческой инициативы являются депутаты, депутатские объединения, комитеты (комиссии) представительного органа местного самоуправления, глава муниципального образования, группа граждан, осуществляющая правотворческую инициативу, иные субъекты, предусмотренные уставом муниципального образования. В ряде случаев устав муниципального образования может предоставить право исключительной правотворческой инициативы, например, проект местного бюджета, как правило, имеет право вносить в представительный орган местного самоуправления только глава муниципального образования. Внесенные проекты правовых актов обычно могут быть отозваны инициаторами до начала их рассмотрения.

Следует отметить, что нормы Федерального закона № 131 определили ряд требований к организации нормотворческого процесса в муниципальных образованиях. Так, любые нормативные акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии его заключения.

Вносимый в представительный орган проект нормативно-правового акта должен быть изложен в виде правовых предписаний, соответствующих действующему законодательству.

Председатель представительного органа определяет по каждому проекту правового акта ответственного депутата или (если есть) комитет (комиссию). Ответственный депутат, комитет (комиссия) формируют рабочую группу, которая на основе материалов, представленных инициатором проекта правового акта, представленных заключений, выработанных результатов обсуждения готовит проект к вынесению на рассмотрение представительным органом. Подготовленный к рассмотрению проект включается в повестку дня и обсуждается на заседании представительного органа местного самоуправления. Основными элементами процедуры рассмотрения проекта решения на заседаниях представительного органа являются доклад инициатора проекта, содоклад (в предусмотренных случаях), вопросы докладчику, прения, внесение поправок и голосование по проекту правового акта. Голосование депутатов по проекту правового акта является личным, т.е. голосование одного депутата за другого недопустимо. Голосование может быть открытым или тайным, причем открытое голосование может быть поименным (в стенограмме отражается позиция каждого депутата). Проект правового акта считается принятым, если за него подается простое большинство голосов от определенного уставом числа депутатов представительного органа, за исключением случаев, установленных федеральными законами и уставом муниципального образования (эти случаи обычно устанавливают требование о необходимости наличия квалифицированного большинства голосов: например, для принятия устава необходимо две трети голосов депутатов). В случае нарушения материальных или процедурных норм при проведении голосования, а также по предложению депутатов (поддержанных решением представительного органа) по одному и тому же вопросу может быть проведено повторное голосование.

По итогам рассмотрения проект правового акта может быть взят за основу (в первом чтении): это означает, что принятый текст будет дорабатываться путем внесения в него поправок.

При отсутствии поправок или предложений о поправках проект может быть принят в целом (во втором чтении или в двух чтениях сразу): это означает одобрение представительным органом местного самоуправления правового акта и направление его на подписание и обнародование. Наконец, по итогам рассмотрения представительный орган местного самоуправления может принять решение об отклонении проекта правового акта или переносе его рассмотрения на более поздний срок. В случае отклонения проекта представительный орган должен направить его либо на дополнительную доработку, либо признать дальнейшую работу над документом нецелесообразной. При внесении альтернативных проектов решений по одному и тому же вопросу представительный орган обсуждает их одновременно и принимает один из них за основу (или в целом), а другой (другие) отклоняет.

Принятые представительным органом местного самоуправления нормативные правовые акты направляются на подписание главе муниципального образования. Текст решения визируется ответственным депутатом, председателем комитета (комиссии), внесшим проект решения, и (если данное должностное лицо предусмотрено уставом) руководителем аппарата представительного органа, которые несут ответственность за соответствие направляемого текста тексту решения, принятому представительным органом.

Согласно части 13 ст. 35 Федерального закона № 131 нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования. Таким образом, глава муниципального образования становится обязательным участником правотворческого процесса. Глава муниципального образования, являющийся главой местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган с

мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Отклоненный нормативный правовой акт вновь рассматривается представительным органом. Если при повторном рассмотрении данный правовой акт одобряется в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа, он подлежит обязательному подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию. Правовые акты, принятые представительным органом, вступают в силу в день их опубликования в официальном издании муниципального образования, если иное не указано в самом акте.

§ 3. Глава муниципального образования

Действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» достаточно подробно определяет статус главы муниципального образования. Согласно его положениям глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Устав муниципального образования вправе определить порядок избрания главы муниципального образования: на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава (вариант для небольших сельских поселений – сходом граждан с обязательным замещением должности главы местной администрации). При этом пункт 3 части 2 ст. 36 Федерального закона содержит нормы, которые предписывают главе муниципального образования, в случае его избрания представительным органом муниципального образования, в обязательном порядке стать председателем представительного органа. Данное положение свидетельствует о том, что федеральный законодатель разгра-

ничивает функции органов муниципальной власти на уровне местного самоуправления: глава муниципального образования либо отделяется от представительного органа местного самоуправления особым порядком формирования, либо, наоборот, остается связанным с ним посредством введенного запрета. Равным образом следует трактовать и запрет, содержащийся в пункте 4 части 2 ст. 36 Федерального закона, согласно которому глава муниципального образования не может быть одновременно и председателем представительного органа муниципального образования, и главой местной администрации (ситуация, распространенная во многих муниципальных образованиях до принятия действующего Федерального закона).

Исключение Закон делает лишь для муниципальных образований, имеющих статус сельских поселений и для внутригородских муниципальных образований города федерального значения, при условии, что уставом муниципального образования указанных типов предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования. Кроме того, во всех муниципальных районах, в которых представительный орган местного самоуправления сформирован путем двухступенчатых выборов, глава муниципального образования может быть только председателем представительного органа муниципального района.

Согласно нормам Федерального закона главы муниципальных образований наделяются собственной компетенцией в решении вопросов местного значения в соответствии с уставом каждого отдельного муниципального образования. Кроме того, федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации на главу муниципального образования могут быть возложены и отдельные государственные полномочия. Федеральный закон закрепляет в части 5 ст. 36 подотчетность и подконтрольность главы муниципального образования населению и представительному органу местного самоуправления.

Срок полномочий главы муниципального образования определяется уставом муниципального образования и согласно части 2 ст. 40 Федерального закона № 131 и не может быть менее двух и более пяти лет.

Как правило, устав муниципального образования предусматривает, что полномочия главы муниципального образования начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования. Уставом муниципального образования может быть предусмотрена процедура принесения присяги (клятвы) при вступлении в должность главы муниципального образования.

Полномочия главы муниципального образования определены в достаточно общем виде: глава представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования, подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом, сам издает в пределах своих полномочий правовые акты и имеет право требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Помимо названных в федеральном законе, устав муниципального образования может наделить главу муниципального образования и иными собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Так, в случае, если глава муниципального образования является главой местной администрации, как правило, он наделяется:

- правом осуществления правотворческой инициативы в представительном органе местного самоуправления;
- правом разработки и внесения на утверждение представительного органа структуры местной администрации;
- правом образования, реорганизации и ликвидации терри-

ториальных и структурных подразделений местной администрации;

- правом назначения на должность и освобождения от должности заместителей главы местной администрации, руководителей территориальных и структурных подразделений администрации, руководителей муниципальных предприятий и учреждений;
- правом создания, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, правом распоряжения средствами местного бюджета.

В случае если глава муниципального образования является председателем представительного органа, к его основным полномочиям относятся:

- представление представительного органа в отношениях с населением, органами государственной власти, иными органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, иными субъектами;
- разработка и утверждение плана нормотворческой деятельности представительного органа местного самоуправления;
- разработка и внесение на рассмотрение представительного органа проект повестки дня очередной сессии;
- созыв внеочередных, чрезвычайных сессий;
- руководство подготовкой сессии и заседаний представительного органа;
- ведение заседаний представительного органа местного самоуправления;
- определение внутреннего распорядка представительного органа;
- руководство работой аппарата представительного органа (если он есть), назначение и освобождение от должности руководителей, специалистов и других работников аппарата;
- координация работы комитетов (комиссий) представительного органа;

- прием граждан, рассмотрение их обращений.

По вопросам, отнесенным к его компетенции, председатель представительного органа издает постановления и распоряжения.

Закон достаточно детально урегулировал основания досрочного прекращения полномочий главы муниципалитета: они определены в части 6 ст. 36 Федерального закона. Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- удаления в отставку;
- отрешения от должности;
- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

- самоуправления;
- отзыва избирателями;
- установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;
- преобразования, упразднения муниципального образования;
- утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
- увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Как видно из приведенного перечня, основаниями отставки могут быть как события (смерть, недееспособность), так и юридические факты – действия (отставка, выезд на ПМЖ в другую страну и т.п.). Ряд таких фактов со всей очевидностью носит характер муниципально-правовых санкций (удаление в отставку, отрешение от должности, отзыв) за действия (бездействие) главы муниципального образования, нарушающие действующее законодательство либо не согласующиеся с позицией органов государственной власти. Особенно примечательны в этом отношении изменения, внесенные Федеральным законом от 7 мая 2013 №102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами”»⁶³. Нормами данного закона предусмотрено, что полномочия глав муниципальных образований территориального типа – муниципального района или городского округа – прекращаются досрочно в связи с *утра-*

⁶³ Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2329.

той доверия Президента Российской Федерации в случаях несоблюдения самим главой муниципального образования, их супругами и несовершеннолетними детьми запрета, установленного Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами». Второе основание досрочного прекращения полномочий – установление в отношении избранных на муниципальных выборах главы муниципального района, главы городского округа факта открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда указанные лица были зарегистрированы в качестве кандидатов на выборах соответственно главы муниципального района, главы городского округа.

Следует учитывать, что приведенный перечень оснований досрочного прекращения полномочий может содержаться исключительно в федеральном законе. Решение о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования принимается представительным органом местного самоуправления или судом по обращениям заинтересованных лиц и органов. Исключение составляют: отрешение главы муниципального образования от должности главой субъекта Российской Федерации, отзыв его избирателями и прекращение полномочий в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации.

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно со дня вступления в силу соответствующего решения. В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его обязанности исполняет должностное лицо, определенное в уставе муниципального

образования, либо назначенное в соответствии с федеральным законодательством. При досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования, избираемого населением, новые выборы проводятся в сроки и в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. В случае временного отсутствия главы муниципального образования его обязанности исполняет должностное лицо, определенное в уставе муниципального образования.

Глава муниципального образования не вправе быть депутатом Государственной Думы или членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, занимать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъекта Российской Федерации, а также должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы. Глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа муниципального образования, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

Порядок избрания главы муниципального образования населением определяется нормами федерального и регионального законодательства, прежде всего, Федерального закона 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в нем закрепляются общие принципы проведения выборов), законами субъектов Российской Федерации, в которых закрепляются основные этапы избирательного процесса, и уставами муниципальных образований (они закрепляют отдельные условия проведения выборов). При проведении выборов глав муниципальных образований применяется как мажоритарная система абсолютного большинства, так и мажоритарная система относительного большинства.

Развитие федерального законодательства о местном само-

управлении в части регулирования статуса главы муниципального образования явно направлено на расширение возможностей субъектов Российской Федерации определять место главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления. Так, Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» установил право субъектов Российской Федерации (в течение 6 месяцев с момента его принятия) изменить порядок избрания главы муниципального образования. Для этого на уровне субъекта Российской Федерации должен быть принят специальный закон. Устав соответствующего муниципального образования в таком случае подлежит приведению в соответствие с данным законом субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления закона в силу. Данный порядок применяется после истечения срока полномочий глав муниципальных образований, избранных до дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации. В случае принятия данного закона субъекта Российской Федерации выборы главы такого муниципального образования не назначаются и не проводятся (если закон субъекта вступил в силу до наступления даты, начиная с которой представительный орган городского округа был бы вправе принять решение о назначении выборов).

Несмотря на то, что на уровне местного самоуправления не применим формально принцип разделения властей (в полном объеме), глава муниципального образования не должен дублировать полномочия других органов или должностных лиц местного самоуправления: принципы эффективного управления требуют, чтобы каждый орган в системе местной власти был наделен собственной компетенцией и нес ответственность за выполнение возложенных на него полномочий.

В соответствии с частью 8 ст. 40 Федерального закона № 131 гарантии прав главы муниципального образования при привлечении его к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении его иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении главы муниципального образования, занимаемого им жилого и (или) служебного помещения, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи, принадлежащих ему документов устанавливаются федеральными законами.

В соответствии с частью 9 ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу главы муниципального образования, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда главой муниципального образования были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством.

Деятельность главы муниципального образования обеспечивается следующими гарантиями:

- денежным вознаграждением, включая компенсационные выплаты и пособия, предусмотренные законодательством Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;
- условиями службы, обеспечивающими выполнение должностных полномочий;
- ежегодными оплачиваемыми отпусками;
- медицинским обслуживанием;
- государственным социальным страхованием;

- пенсионным обеспечением в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации;
- государственной защитой в случаях, предусмотренных законодательством.

Данный перечень не является исчерпывающим. Уровень гарантий зависит от финансово-экономических возможностей муниципального образования, при наличии собственных средств в местном бюджете могут быть установлены дополнительные гарантии: например, обеспечивающие право пользования служебным транспортом или служебной жилой площадью и т.п. Все виды гарантий предусматриваются уставом муниципального образования.

Размеры и условия оплаты труда главы муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе, устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно. В муниципальных образованиях, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых, определенный в соответствии со статьями 60 и 61 Федерального закона № 131, является основанием предоставления дотаций в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципального образования, размер оплаты труда главы муниципального образования определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законом субъекта РФ.

Уставом муниципального образования может быть предусмотрена в качестве гарантии главе муниципального образования ежемесячная доплата за счет средств местного бюджета к трудовой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» либо досрочно оформленной в соответствии с Законом Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации». Условия выплат дополнительных пенсий регулируются также и законами субъектов Российской Федерации.

Глава муниципального образования, как и представитель-

ный орган местного самоуправления, несет конституционно-правовую (иногда ее также называют муниципально-правовой) ответственность за свои действия. Формами ответственности является отзыв населением, отрешение от должности и (в отношении главы муниципального района, главы городского округа) досрочное прекращение полномочий в связи с утратой доверия. Право от имени государства прекратить досрочно полномочия главы муниципального образования принадлежит Президенту Российской Федерации. Право от имени государства отрешить главу муниципального образования от должности принадлежит главе субъекта Российской Федерации. Основания и процедуры отзыва населением и отрешения от должности определены нормами Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». За нарушение федеральных правовых актов и правовых актов субъекта Российской Федерации главы муниципальных образований несут также юридическую ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Основания и процедуры досрочного прекращения полномочий в связи с утратой доверия определены Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»⁶⁴.

§ 4. Местная администрация

4.1. Статус местной администрации, ее структура

Местная администрация является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования,

⁶⁴ Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

устав наделяет ее собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Кроме того, в случае, если речь идет о местных администрациях муниципальных районов и городских округов, они могут наделяться законом (федеральным или субъекта федерации) полномочиями по осуществлению отдельных государственных полномочий. Местной администрацией руководит на основе принципа единоначалия глава местной администрации. Главой местной администрации является глава муниципального образования (в случае, если он избирается населением и не входит в состав представительного органа местного самоуправления) или лицо, назначаемое на эту должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса.

Особенности статуса главы муниципального образования, являющегося главой местной администрации, рассмотрены выше. Особенности деятельности главы местной администрации, принимаемого на эту должность по контракту, в поселениях определяются представительным органом местного самоуправления, в муниципальных районах и городских округах (в том числе с внутригородским делением) – представительными органами местного самоуправления и законами субъекта Российской Федерации. Представительный орган в своем правовом акте определяет особенности деятельности главы местной администрации по решению вопросов местного значения, а закон субъекта Российской Федерации – особенности осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. Кроме того, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) – уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться специальные требования к кандидатам на должность главы местной администрации (закон их называет дополнительными, поскольку они формулируются в дополнение к

условиям, определяющим основную часть контракта).

Порядок проведения конкурса устанавливается представительным органом муниципального образования. Он должен предусматривать опубликование его условий, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до даты проведения конкурса. Представительный орган местного самоуправления формирует конкурсную комиссию. Комиссия отбирает кандидатов, удовлетворяющих и общим и специальным условиям. А затем из числа отобранных конкурсной комиссией кандидатов представительный орган назначает главу местной администрации. Из этих общих правил есть ряд исключений, в частности, подтверждающих тенденцию более широкого участия региональной государственной власти в вопросах организации власти муниципальной. Так, в муниципальных районах и городских округах, а также внутригородских муниципальных образованиях города федерального значения половина состава конкурсной комиссии — представители субъекта Российской Федерации. Условия контракта для главы местной администрации такого муниципального образования утверждаются не только представительным органом, но и — в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, — федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В состав местной администрации помимо ее главы могут входить заместители главы местной администрации, коллегиальные органы местной администрации, структурные и территориальные подразделения (которые часто имеют статус органов местной администрации). Хотя введение данных принципов организации местной администрации иногда приводит к трудноразрешимым вопросам, например, о том, следует ли в подобных ситуациях считать местную администрацию единым органом или совокупностью органов. Нормы действующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

рассматривают местную администрацию в качестве единого органа местного самоуправления (в таком виде она обозначена, например, в ст. 34 Федерального закона). Вместе с тем, представляется, что отдельные структурные, и, в особенности, территориальные, подразделения данного органа (например, в системе «городская администрация – районные в городе администрации») обладают определенными функциями, свойственными органам местного самоуправления (они могут быть наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения), и в том случае, если в их формировании участвует представительный орган, они отвечают всем названным в Федеральном законе признакам органов местного самоуправления и вполне могут рассматриваться как отдельные органы в системе местного самоуправления того или иного муниципального образования. В таком варианте местная администрация будет представлять собой уже совокупность нескольких органов местного самоуправления.

Структуру местной администрации определяет представительный орган местного самоуправления по представлению главы местной администрации. Местная администрация обладает правами юридического лица. Коллегиальный орган местной администрации (чаще всего именуемый коллегией, иногда – президиумом или иначе), как правило, образуется в целях рассмотрения актуальных задач деятельности местной администрации, обеспечения согласованной работы всех ее подразделений в качестве постоянного совещательного органа. Формирует коллегиальный орган глава местной администрации.

Структурные подразделения местной администрации (они могут называться департаментами, управлениями, отделами и т.п.) формируются и осуществляют свою деятельность на основании положений о них. В ряде случаев уставы муниципальных образований предусматривают возможность наделения их правами юридического лица. Структурные подразделения местной администрации, как правило, решают отраслевые

вопросы, т.е. ведут деятельность по какому-либо одному или нескольким смежным направлениям, например, департамент финансов занимается бюджетными, налоговыми и им подобными финансовыми вопросами, юридическое управление решает все вопросы правового характера и т.д.

Территориальные подразделения местной администрации (чаще всего они создаются в крупных поселениях и, обычно, называются районными администрациями) осуществляют функции управления на части территории муниципального образования. До принятия действующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» достаточно типичной для нашего местного самоуправления была ситуация, при которой статус муниципального образования имели одновременно как отдельные районы города, так и сам город в целом. Согласно абзацу 8 части 3 ст. 84 Федерального закона с 1 января 2006 г. все внутригородские муниципальные образования были упразднены, однако для сохранения нормального управления ими районные администрации часто оставались и преобразовывались в территориальные подразделения местной (городской) администрации. Сейчас мы видим «возрождение» «муниципального» статуса внутригородских районов. В случае если внутригородское самоуправление возникает (например, оно уже введено в г. Челябинске), то данные районные администрации становятся полноценными исполнительными органами местного самоуправления.

Территориальное подразделение местной администрации может быть наделено правами юридического лица. Оно может иметь собственную внутреннюю структуру (например, включать управления и отделы). Как правило, формирует эту структуру, осуществляет назначения на должности и освобождает от должностей сотрудников руководитель территориального подразделения. Руководители структурных и территориальных подразделений, как правило, назначаются на должности и освобождаются от должности непосредственно главой мест-

ной администрации (хотя иногда в этой процедуре участвует и представительный орган – например, дает согласие на назначение ключевых руководителей подразделений).

Помимо структурных и территориальных подразделений в состав местной администрации могут включаться и разного рода совещательные и консультативные органы. В качестве таковых обычно создаются экспертные, научные, научно-методические и иные советы, комиссии и т.п.

Основные полномочия местной администрации сосредоточены в сфере управленческой деятельности. Так, местная администрация разрабатывает и исполняет местный бюджет, распоряжается и управляет имуществом, находящимся в муниципальной собственности; разрабатывает и реализует планы и программы развития муниципального образования; от имени муниципального образования она осуществляет муниципальные внутренние заимствования (в том числе путем выпуска муниципальных ценных бумаг) и выдает муниципальные гарантии другим заемщикам для привлечения кредитов (займов). Местная администрация осуществляет полномочия в области регулирования тарифов на услуги организаций жилищно-коммунального комплекса, которые в соответствии с федеральным законом отнесены к компетенции муниципального образования, осуществляет функции уполномоченного органа по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд муниципального образования и т.д.

Реализуя свои полномочия, местная администрация осуществляет нормотворческую, распорядительную и исполнительную деятельность. Местная администрация должна действовать исключительно в рамках своей компетенции и, например, не вправе в одностороннем порядке принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к ведению органов государственной власти или других органов местного самоуправления. Местная администрация, как правило, обязана систематически информировать население через средства мас-

совой информации или иными способами о своей деятельности.

4.2. Организация деятельности местной администрации

Основными формами деятельности местной администрации являются следующие.

1) Планирование.

Планирование деятельности местной администрации проводится в целях определения основных ориентиров социально-экономического развития муниципального образования, а также в целях координации деятельности должностных лиц и структурных подразделений местной администрации. Планирование деятельности, как правило, включает основные (регламентные) мероприятия, план внесения проектов правовых актов в представительный орган, ежеквартальные, еженедельные и иные планы деятельности.

2) Совещания.

Совещания проводятся в целях определения форм и методов решения тех или иных задач, согласования действий структурных и территориальных подразделений местной администрации по вопросам, возникающим при выполнении этих задач, а также в целях информирования заинтересованных лиц о ходе деятельности тех или иных подразделений администрации или их должностных лиц. Совещания подразделяются на аппаратные (в них участвуют только сотрудники местной администрации) и специализированные (рабочие) – с привлечением экспертов и других лиц. Кроме того, совещания могут быть постоянно действующие, плановые и внеплановые. На совещаниях рассматриваются важнейшие вопросы жизнедеятельности муниципального образования, требующие коллективного обсуждения и принятия решения. Вопросы, рассмотренные на совещании, и принятые по ним решения фиксируются в протоколе.

3) Взаимодействие с представительным органом местного самоуправления.

Основными формами взаимодействия местной администрации с представительным органом являются:

- внесение проектов нормативных правовых актов от имени главы местной администрации в представительный орган;
- рассмотрение и подготовка заключений на рассматриваемые представительным органом проекты правовых актов (прежде всего касающихся бюджетных обязательств муниципального образования);
- рассмотрение и подготовка ответов на депутатские запросы;
- работа с наказами избирателей, переданными представительным органом местного самоуправления в местную администрацию (в случае если муниципальным правовым актом установлено право жителей данного муниципального образования обращаться с наказом к депутатам своего представительного органа местного самоуправления).

Глава муниципального образования, являющийся главой местной администрации, подписывает и публикует (обнародует) нормативные правовые акты, принятые представительным органом местного самоуправления. Кроме того, он имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом (см. об этом раздел 5.2.3 настоящей работы).

4) Информирование населения.

Информирование населения о деятельности местной администрации и работа со средствами массовой информации (СМИ) осуществляется путем взаимодействия с электронными и печатными СМИ, издательствами, информационными и информационно-рекламными агентствами, пресс-службами и подразделениями по связям с общественностью юридических лиц. Организацию своевременного информирования жителей о наиболее актуальных и общественно значимых социально-политических и экономических проблемах жизни муници-

пального образования, а также о деятельности местной администрации обычно осуществляет пресс-служба. Как правило, данное подразделение местной администрации также ведет мониторинг СМИ с целью выявления критических материалов о работе местной администрации. Соответствующие структурные подразделения местной администрации рассматривают данные материалы и предлагают перечень мер, реализация которых позволит разрешить обозначенную в материалах СМИ проблему, либо представляют комментарии (объяснения) по создавшейся ситуации, либо готовят и направляют в СМИ опровержение недостоверной публикации.

5) Договорно-правовая деятельность.

При осуществлении деятельности данного рода местная администрация выступает как субъект частного (гражданского) права. Ряд должностных лиц местной администрации уполномочиваются заключать гражданско-правовые договоры. Порядок заключения регулируется Федеральным законом от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁶⁵ (в настоящее время действует с изменениями на 21 июля 2014 года).

б) Работа с обращениями.

В местной администрации ведется работа как с письменными обращениями граждан: порядок их рассмотрения установлен Федеральным законом от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁶⁶, так и с устными. С устным обращением гражданин вправе обратиться к любому должностному лицу местной администрации, придя на личный прием.

7) Контроль исполнения документов, решений, поручений.

Принятие решений по особо значимым вопросам, исполнение отдельных правовых актов, а также исполнение имеющих общественное значение поручений главы и других долж-

⁶⁵ Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

⁶⁶ Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

ностных лиц местной администрации, как правило, ставится на контроль. Организация контроля обычно возлагается на специальное должностное лицо или структурное подразделение. Осуществление контроля исполнения включает следующие этапы: постановку на контроль, текущий контроль за исполнением, (возможный, т.е. необязательный этап) продление срока исполнения, снятие с контроля исполнения и анализ результатов исполнения документа.

8) Организация дежурств.

Дежурство организуется с целью координации работы структурных и территориальных подразделений местной администрации, а также муниципальных организаций по участию в предупреждении и ликвидации аварий и чрезвычайных ситуаций в муниципальном образовании в рабочие, выходные и нерабочие праздничные дни. Перечень подразделений, в которых осуществляется дежурство, утверждается решением главы местной администрации.

§ 5. Иные органы местного самоуправления, муниципальные органы

В числе «иных» органов местного самоуправления Федеральный закон № 131 упоминает контрольный орган муниципального образования. Формальное толкование ст. 34 Федерального закона приводит к выводу о том, что муниципальное образование может этот орган не создавать. Ст. 38 Федерального закона содержит нормы о том, что в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования вправе образовать контрольно-счетный орган (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и другие).

Перечень иных органов местного самоуправления в Федеральном законе не является закрытым. Как уже отмечалось, любые, не названные в законах органы местного самоуправления, могут быть предусмотрены уставом муниципального

образования, наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и включены в структуру органов местного самоуправления. Однако практика показывает, что органы местного самоуправления практически не используют эти возможности, предоставленные им федеральным законом, ограничиваясь включением в свою структуру лишь тех органов местного самоуправления, которые были рассмотрены выше.

Статус избирательной комиссии муниципального образования требует уточнения. С одной стороны, это орган местной власти, формируемый представительным органом муниципального образования, финансируемый, в том числе, из местного бюджета. С другой стороны, ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ст. 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» называют его не органом местного самоуправления, а «муниципальным органом». Что именно означает данный термин и чем «муниципальный орган» отличается от «органа местного самоуправления», ни данные нормативные акты, ни какие-либо иные не объясняют. Более того, оба названных законодательных акта закрепляют положения о том, что избирательная комиссия муниципального образования не входит в структуру органов местного самоуправления. Наличие такого указания представляется не вполне корректным. Цель создания избирательной комиссии муниципального образования согласно части 1 ст. 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» организация подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местного референдума. Формируется она представительным органом местного самоуправления, действует только на уровне муниципального образования. Сама логика построения системы избирательных комиссий, вытекающая из норм Федерально-

го закона: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации – федеральный государственный орган (часть 1 ст. 21 Федерального закона), избирательные комиссии субъектов Российской Федерации – государственные органы субъектов Российской Федерации (часть 1 ст. 23 Федерального закона), приводит к выводу: если избирательная комиссия муниципального образования входит в единую систему с государственными органами, в таком случае федеральному законодателю надо включать в систему государственных органов также и органы местного самоуправления, участвующие в создании такой избирательной комиссии, что прямо противоречило бы ст. 12 Конституции Российской Федерации. Решение, предложенное федеральным законодателем, на практике привело к тому, что избирательные комиссии муниципальных образований оказались «вырванными» из структуры органов местного самоуправления и не стали полностью частью системы государственных органов. А введение понятия «муниципальный орган» (как якобы отличающегося от понятий и государственного органа, и органа местного самоуправления) только создало «размытость» и некорректность применения терминологии в действующем законодательстве, поскольку понятия «орган местного самоуправления» и «муниципальный орган» тождественны.

Решение об отделении избирательных комиссий муниципальных образований от системы органов местного самоуправления не выглядит оправданным и с практической точки зрения: на уровне муниципальных образований могут создаваться и часто существуют территориальные избирательные комиссии, являющиеся согласно части 1 ст. 26 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» государственными органами. То есть данное законодательное решение создает два вида одинаковых, по сути, комиссий, которые должны будут дублировать друг друга в своей деятельности. Таким образом, и статус избирательной комиссии му-

ниципального образования, и ее место в системе публичной власти, как представляется, требуют уточнения в нормах законодательства. И сделать это без признания единства системы органов публичной власти, охватывающих и государственную власть и местное самоуправление, вряд ли будет возможно.

Нельзя не отметить, что в ряде случаев действующий Федеральный закон № 131, регулируя систему органов местного самоуправления, воспроизвел отдельные неточности Федерального закона от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, согласно ст. 41 действующего Федерального закона (и норме ст. 20 Федерального закона 1995 г.) органы местного самоуправления являются юридическими лицами. Это положение не корреспондирует нормам Гражданского кодекса РФ, согласно которым органы местного самоуправления являются не юридическими лицами, а особыми субъектами гражданского права, представляющими муниципальные образования в гражданско-правовых отношениях. Это противоречие нормы нового Федерального закона пытаются сгладить (прямого указания «органы местного самоуправления – юридические лица» в новом Законе нет). Но в тексте ст. 41 содержатся положения (например, о том, что органы местного самоуправления подлежат регистрации в качестве юридических лиц), позволяющие утверждать, что и новый Федеральный закон, в отличие от статей 124–127 Гражданского кодекса РФ, считает органы местного самоуправления именно юридическими лицами.

§ 6. Муниципальная служба

Муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу, прохож-

дением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих, регулируются Федеральным законом от 7.03.2007 г. № 47 «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Федеральный закон определяет круг субъектов, имеющих право поступления на муниципальную службу – это граждане Российской Федерации и граждане иностранных государств участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе (на настоящий момент ни одного такого договора не заключено).

Муниципальная служба построена на основе целого ряда принципов, большинство из которых отражают общедемократические требования к организации деятельности публичной власти. Так, в качестве первого принципа в федеральном законе указывается принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина перед всеми иными интересами публичных субъектов. Именно защита прав и свобод человека является целью (одной из важнейших целей) и смыслом существования государства, поэтому организация всей системы публичной власти в государстве во главу угла ставит именно данный принцип. И данный принцип органически связан с другим равным доступом граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равными условиями ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего. Это своего рода проецирование принципа приоритета прав и свобод человека на саму систему муниципальной службы.

Федеральный закон закрепляет и ряд специальных принципов организации муниципальной службы, в числе которых профессионализм и компетентность муниципальных служа-

ших это положение позволяет предъявлять ряд особых требований к гражданам, претендующим на должности муниципальной службы, а также требовать от действующих служащих постоянного повышения уровня своей профессиональной подготовки), стабильность муниципальной службы связана с постоянным характером ее осуществления. Отдельно следует отметить принцип доступности информации о деятельности муниципальных служащих и обязательность осуществления взаимодействия с общественными объединениями и гражданами – данные нормы направлены на обеспечение открытости публичной власти, ее реальной подконтрольности населению. Основные требования к муниципальной службе являются едиными и определяются федеральным законом, что дополнительно обеспечивает соблюдение принципа равного доступа граждан к муниципальной службе, но в связи с тем, что в каждом муниципальном образовании формируется собственная система местного самоуправления, Федеральный закон признает возможность учета исторических и иных местных традиций, связанных с прохождением муниципальной службы. Государство, а вслед за ним субъекты Российской Федерации и сами муниципальные образования гарантируют состояние правовой и социальной защищенности муниципальных служащих, но при этом устанавливают и меры их юридической ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Наконец, следует отметить, что муниципальная служба является внепартийной. Данный принцип не означает невозможности для муниципального служащего являться членом какой-либо политической партии, он лишь свидетельствует о невозможности формирования аппарата муниципальной службы по партийному принципу или его подчинения интересам какой-либо политической партии.

Итак, лицо, поступившее на муниципальную службу, занимает муниципальную должность и становится муниципальным служащим. Часть 1 ст. 6 Федерального закона говорит

о том, что должность муниципальной службы — это должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность. А часть 1 ст. 10 Федерального закона определяет, что муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. При этом следует отметить, что депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий муниципальных образований, не являются муниципальными служащими. Но они занимают муниципальные должности (не относящиеся к должностям муниципальной службы), т.е. являются должностными лицами местного самоуправления.

Муниципальный служащий, поступая на муниципальную службу, заключает трудовой договор, и в этом его принципиальное отличие от государственного гражданского служащего, который исполняет свои обязанности на основе служебного контракта. Нанимателем муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого принимает на работу гражданина, поступающего на муниципальную службу, представитель нанимателя (работодатель). Представителем нанимателя может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять соответствующие обязанности (по предоставлению работы служащим).

Законы субъектов Российской Федерации устанавливают

квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы. Основных видов таких требований три: уровень профессионального образования, стаж муниципальной или государственной службы и стаж (опыт) работы по специальности. Как правило, законодательство субъектов Российской Федерации не содержит единых требований для поступления на муниципальную службу: региональные законы разграничивают виды должностей (главные, старшие, младшие и т.п.); соответственно разграничиваются и требования к замещению должности того или иного вида. Так, для замещения высших или главных должностей обычно необходимо иметь высшее профессиональное образование, а для младших должностей достаточно иметь среднее (полное) общее образование. Таким же образом разграничиваются и требования к стажу муниципальной или государственной службы и стажу (опыту) работы по специальности.

Федеральный закон, регулируя правовое положение (статус) муниципального служащего, определяет его основные права (ст. 11), основные обязанности (ст. 12), ограничения, связанные с муниципальной службой (ст. 13), – это условия, наличие которых препятствует поступлению на муниципальную службу, а равно является основанием для смещения с должности муниципальной службы. Также Федеральный закон содержит запреты, связанные с муниципальной службой (ст. 14): в специальных нормах определяется перечень видов деятельности или статусов, наличие которых несовместимо с нахождением на муниципальной службе.

Повседневная деятельность муниципального служащего всегда осуществляется в соответствии с должностной инструкцией, утверждаемой представителем нанимателя (работодателем). Если поступление на муниципальную службу осуществляется на конкурсной основе, положения должностной инструкции становятся критериями оценки при отборе кандидатов.

В целях определения соответствия муниципального слу-

жащего замещаемой должности муниципальной службы периодически должна проводиться аттестация муниципального служащего. Положение о проведении аттестации утверждается правовым актом соответствующего органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования.

Федеральным законом от 22.12.2008 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁶⁷ в систему законодательства, регулирующего муниципальную службу, впервые было включено понятие «*конфликт интересов муниципального служащего*». Под конфликтом интересов федеральный закон понимает ситуацию, при которой личная заинтересованность муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования. И результатом такого противоречия является возможность причинения вреда законным интересам указанных субъектов. Понятие личной заинтересованности муниципального служащего означает возможность получения при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи или иных лиц, определенных законом, а также для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Представитель нанимателя (работодатель), которому стало известно о возникновении у муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предот-

⁶⁷ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6222.

вращению или урегулированию конфликта интересов, вплоть до отстранения муниципального служащего от замещаемой должности на период урегулирования конфликта интересов. При этом в случае отстранения муниципального служащего от работы он полностью сохраняет денежное содержание. Для урегулирования конфликта интересов в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования в порядке, определяемом муниципальным правовым актом, могут образовываться специальные комиссии по урегулированию конфликта интересов.

Федеральный закон определяет особенности дисциплинарной ответственности муниципального служащего (основания наступления иных видов юридической ответственности и соответствующие санкции определяются отраслевым законодательством – уголовным, административным и др.). За совершение дисциплинарного проступка – неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей – представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить в качестве дисциплинарных взысканий замечание, выговор и увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям. При этом муниципальный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно (но не более чем на один месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания.

Вопросы поощрения муниципального служащего не регулируются федеральным законодательством – регламентацию этого вопроса должны осуществлять муниципальные образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. Как правило, основаниями поощрения являются успешное и добросовестное исполнение муниципальным служащим своих должностных обязанностей, продолжительная и безупречная служба, а также выполнение заданий особой важности и сложности. К числу поощрений

относится: награждение благодарственным письмом; объявление благодарности; награждение почетной грамотой; выплата денежной премии; награждение ценным подарком.

Зачастую субъекты Российской Федерации предоставляют исключительное право введения поощрений и определения порядка их применения органам местного самоуправления. Кроме того, за особые заслуги при исполнении муниципальных служащим своих обязанностей он может быть представлен к награждению государственными наградами Российской Федерации, а также наградами субъекта Российской Федерации и муниципального образования, если таковые предусмотрены правовыми актами данного субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Вопросы:

1. Почему местное самоуправление в Российской Федерации включено в систему публичной власти?
2. Какие возможности имеет непосредственно население по участию в местном самоуправлении?
3. Какие органы местного самоуправления обязательны в муниципальном образовании?
4. Какие задачи возлагаются на представительный орган местного самоуправления?
5. В чем особенности статуса депутата представительного органа на муниципальном уровне?
6. Какими способами возможно наделение полномочиями главы муниципального образования и какие задачи возлагаются на главу?
7. В чем состоит назначение местной администрации?

Часть 2

Современная организация государственной власти и разделение властей в ряде зарубежных стран

Глава 4. Организация государственной власти и разделение властей в США

(Кененова И.П.)

§ 1. Становление (исторические предпосылки) современной организации государственной власти в США

В основу конституционной системы нового государства его «отцы-основатели» положили три основных политико-правовых принципа 1) разделение властей, 2) федерализм и 3) судебный конституционный надзор. Ни один из указанных принципов в самой американской Конституции прямо не упомянут, но ее нормы созданы и реализуются с опорой на них.

Принцип разделения властей, преобразованный американским политическим мышлением и практикой государственного строительства в систему «сдержек и противовесов» («*checks and balances*»), предполагает организационную независимость трех «ветвей» государственной власти — законодательной, исполнительной, судебной, а также разграничение между ними соответствующих функций и полномочий по взаимному контролю.

Анализ становления современной конституционно-правовой модели системы государственных органов, основанной на принципе разделения властей, охватывает следующую тематику.

- *Факторы (предпосылки), определившие выбор разделения властей в качестве системообразующего принципа организации государственного механизма США. Исторический контекст конституционного закрепления данного принципа.*

- *Основные аспекты проявления данного принципа непосредственно в тексте Конституции.*
- *Разрешение проблемы конкуренции законодательной и исполнительной ветвей власти как «сквозная» историческая тема развития системы «сдержек и противовесов» с начала формирования американского конституционного строя и до наших дней.*
- *Наиболее известная историческая иллюстрация жизнеспособности системы «сдержек и противовесов» — преодоление государственным аппаратом конфликта «Уотергейт»*

Концептуальная основа конституционного принципа, заключенная главным образом в трудах французских философов-просветителей, пересеклась с практикой государственного строительства американских колонистов, которые на собственном опыте убедились в том, что ни модель власти с «сильным губернатором», ни вариант «диктатуры ассамблеи» или «теократической олигархии» не могут оградить обладателя субъективных прав от насилия, а также обеспечить условия для реализации им своей индивидуальной свободы.

В то же время вплоть до самой войны за независимость авторитет английского «общего права» и Британской конституции был настолько силен, что даже в своих противоречиях с метрополией американские политики, рассматривая себя как подданных Британской короны, стремились следовать этим правовым установлениям. И только когда исчезла всякая надежда на мирное урегулирование отношений с метрополией, политические лидеры Америки стали формулировать свои требования на основе новой естественно-правовой философии. Доктрины естественного права и разделения властей *оказались очень выигрышными в революционной риторике.*

В результате принцип разделения властей, ставший стержнем Конституции США, преобразовал абстрактные очертания философской идеи и революционный «пафос» политического лозунга в конкретные правовые средства, призванные обеспечить *взаимное сдерживание и ответственность* различных

ветвей власти. Соответствующие конституционные предписания, с одной стороны, предоставили необходимый уровень *автономии* каждому из высших органов государственной власти при осуществлении им своей компетенции, а с другой – явились для гражданского общества некой *гарантией* защиты от «склонности» государства к злоупотреблению властью.

Разделение властей по мысли «отцов-основателей» не означало «троевластия», создатели американского государства⁶⁸ исходили из *единства* государственной власти, но для практического ее осуществления был создан механизм из органов, которые считались носителями соответственно – законодательной, исполнительной и судебной власти и взаимодействовали при помощи «сдержек и противовесов». То есть, разделение властей выразилось не только в *разделении полномочий*, но и в *институциональном разделении* властных структур. На федеральном уровне три «ветви» власти представлены Конгрессом, Президентом и Верховным судом. Таким образом, в США идея *разделения властей* понималась не столько как строгое *разделение* власти, сколько как *распределение* властных полномочий среди государственных органов, стремящихся к балансу при ее осуществлении⁶⁹.

Вместе с тем, рассматривая процесс становления закрепленного в Конституции США государственного механизма нельзя не упомянуть о том, что в соответствии со Статьями Конфедерации (*Articles of Confederation and Perpetual Union*)⁷⁰ в си-

⁶⁸ Имеются в виду, в первую очередь Джордж Вашингтон, Бенджамин Франклин, Джон Адамс, Томас Джефферсон, Джеймс Мэдисон, Александр Гамильтон.

⁶⁹ См.: Бернам У. Правовая система США. 3-й выпуск. М.: Новая юстиция, 2006. С. 58.

⁷⁰ Статьи Конфедерации и вечного союза считаются важнейшим документом конституционного значения, объединившим штаты и подготовившим появление Конституции США в 1787 году. Статьи были приняты Вторым континентальным конгрессом 15 ноября 1777 года и ратифицированы тринадцатью штатами (последним это сделал Мэриленд 1 марта 1781 года). В соответствии с данным документом органы Конфедерации решали вопросы войны и мира, внешних сношений, западных территорий, денежного обращения и государственных займов, тогда как остальные предметы ведения оставались за штатами. Вместе с тем, органы Конфедерации не могли устанавливать налоги, а

стеме государственной власти доминирующим институтом был Конгресс.

Составители плана Вирджинии исходили из того, что законодательная власть будет избирать исполнительную и судебную власть. План Нью-Джерси также предполагал, что штаты в Конгрессе будут формировать исполнительную власть. Оба плана ориентировали на построение парламентской республики. Президент должен был избираться Конгрессом. Однако десять лет доминирования законодательных органов в отдельных штатах показали, что законодательная власть также может установить тиранию, как и исполнительная. Поэтому среди делегатов Филадельфийского Конвента было немало тех, кто опасался доминирования законодательной власти и допускал возможность общенациональных выборов Президента. Так появилась идея независимых друг от друга выборов главы исполнительной власти и выборов в Конгресс. В итоге делегаты конвента одобрили план, предложенный представителем от Коннектикута Роджером Шерманом, который впоследствии был назван Великим компромиссом. Упомянутый план предполагал формирование двухпалатного Конгресса, одна палата которого должна была представлять весь народ, а другая обеспечивала бы равное представительство от каждого штата вне зависимости от его размера. Таким образом должна была разрешиться проблема представительства малых штатов. В результате принятия этого плана фактически сложилась современная система представительства в рамках законодательной ветви власти.

Нельзя не принять во внимание и то, что механизм разделения властей, получивший отображение в Конституции США, имел предпосылки в более ранних конституционных документах, разработанных в отдельных штатах. В этом плане

равное представительство от штатов в Конгрессе Конфедерации вызывало недовольство более крупных и густонаселенных штатов, что во многом обусловило стремление членов Конфедерации к более совершенному Союзу.

заслуживает упоминания Конституция Массачусетса⁷¹, Конституция Мэриленда (она закрепила порядок избрания сенаторов, по аналогии с которым был установлен порядок избрания Президента США коллегией выборщиков), Конституция Нью-Гемпшира (в ней был закреплен институт импичмента). Сходство с порядками, установленными в отдельных штатах, можно усмотреть в организации деятельности Конгресса (в частности, в процедуре прохождения финансовых биллей), в определении статуса членов палат Конгресса (например, в вопросе о привлечении их к уголовной ответственности)⁷².

Так отображение в Конституции принципа разделения властей в качестве системообразующего начала для государственного аппарата США имело следующие предпосылки. Во-первых, *это собственный опыт государственного строительства, опыт колониальной государственности и конституционного развития независимых штатов, который (в американском варианте стал еще и своеобразным опытом разочарований в тех инструментах власти, что были известны колонистам)*⁷³,

⁷¹ В своем особом мнении по делу Моррисон против Олсон (Morrison v. Olson) судья Скалиа обратил внимание на одну из важнейших норм данного документа: «Гордость нашей демократии в том, что мы живем при «правлении законов, а не людей»». Многие американцы знакомы с этой фразой, немногие знают ее происхождение. Источником является первая часть статьи XXX Конституции Массачусетса 1780 г., которая в полной версии гласит: «В правлении этого содружества законодательная власть никогда не должна исполнять исполнительные и судебные полномочия, также как – исполнительная власть не должна исполнять законодательные и судебные полномочия, также как – судебная власть не должна исполнять законодательные полномочия, и тогда может возникнуть правление законов, а не людей».(487 U.S. 654 (1988)) Полный текст дела доступен на сайте: <http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/morrison.html>).

⁷² Лафитский В. Конституционный строй США. М.: Статут, 2011. С. 46.

⁷³ Так, начиная с 1637 г. в Массачусетсе была установлена теократическая олигархия, которая усердно подавляла либеральную мысль в среде колонистов. Гарантии свободы печати утверждались в Америке в борьбе с деспотией провинциальных губернаторов. По мере того как развивалось самоуправление в колониях, одновременно возрастала власть местных законодательных ассамблей. Угроза свободе печати чаще всего исходила от этих органов, избранных населением колоний. Закон «о мятежном пасквиле» в Америке приводился в исполнение преимущественно провинциальными ассамблеями, которые сурово наказывали мастеров пера за всякие посягательства на их «парламентские привилегии». Действуя в этих случаях без суда присяжных, они стремились утвердить за собой иммунитет от критики. (См.: Каленский В.Г. Билль о правах в конституционной истории США. М.: Наука, 1983. С. 29–33).

во-вторых, *идеи мыслителей Просвещения* (прежде всего Дж. Локка и Ш. Монтескье) о совершенствовании государства, то есть, — *современная научная доктрина, нацеленная на ограничение действий носителей власти пределами необходимой и разумной меры принуждения*, в-третьих, *идеализируемая колонистами британская модель* государства, которая, в том числе, — *определила отношение американцев к праву как безусловной социальной ценности и главному социальному регулятору общественных отношений*. В этой связи весьма показательным является известное суждение А. Токвиля, который отмечал, что в Америке какой-либо вопрос, имеющий публичное значение, редко не становится рано или поздно юридическим, вследствие чего все стороны вынуждены прибегать в своих спорах к формулировкам и аргументам, характерным для юридических процедур, а язык права стал языком политиков⁷⁴.

Как уже было отмечено, *принцип разделения властей* во многом определил содержание Конституции США. Хотя он непосредственно не был закреплен в виде позитивной нормы, но *структура* Конституции, закрепленное в ней *соотношение способов формирования* федеральных государственных органов, а также *круг их полномочий* явно указывают на то, что в основе соответствующих норм находится именно этот принцип.

Стоит обратить внимание на следующие важные *проявления* данного принципа *непосредственно в конституционных предписаниях*, посвященных органам государственной власти.

Во-первых, разделение властей выражается в том, что *все три ветви власти формируются по-разному*. Президент избирается коллегией выборщиков. Палата представителей избирается непосредственно населением, на основе представительства, пропорционального численности населения каждого штата. Сенат избирается на основе равного представительства от каждого штата, до 1913 года — *легислатурами штатов*, а в настоящее время (после изменений внесенных XVII поправ-

⁷⁴ Токвиль А. О демократии в Америке. М., 1987. С.219–220.

кой Конституции) – прямыми выборами⁷⁵. Судебные органы формируются при участии законодательной и исполнительной власти (например, судьи Верховного суда назначаются Президентом «по совету и с согласия Сената»). При этом запрещается совмещение одним лицом деятельности в разных «ветвях» власти. Так, Конституция не допускает для членов Конгресса совмещение своей работы в законодательном органе с занятием каких-либо государственных должностей (раздел 6 статьи I).

Во-вторых, различные ветви власти имеют разные сроки полномочий: Президент – четыре года, Палата представителей – два года, Сенат обновляется на треть каждые два года, а полное его обновление происходит через шесть лет. Предполагалось, что нижняя палата Конгресса таким образом лучше будет отражать умонастроения избирателей, а длительные сроки полномочий сенаторов обеспечат стабильность высшего законодательного органа страны. Судьи состоят в должности до тех пор, «пока ведут себя безупречно» (раздел I статьи III Конституции США), что фактически означает закрепление их пожизненного пребывания в должности и таким образом обеспечивает максимальную независимость судебного корпуса.

В-третьих, в Конституции США заложен механизм, который должен создавать условия для автономного функционирования ветвей власти. В статье I Конституции США определена компетенция Конгресса, в статье II – компетенция Президента, а в статье III – основы статуса Верховного суда. Полномочия сформулированы так, что обеспечивают «жесткое» разделение властей и самостоятельную ответственность каждой из

⁷⁵ Федералисты желали видеть представительство в федеральной легислатуре, пропорциональное численности населения различных штатов, а не равное – от каждого штата, что, по их мнению, могло предупредить такое положение при котором штаты, представляющие меньшинство населения, были бы способны блокировать принятие общегосударственных законов, как это случилось в период действия Статей Конфедерации. Однако сильная оппозиция штатов с небольшой численностью населения вынудила отцов-основателей к компромиссу. Решено было создать двухпалатный Конгресс, способ формирования палат которого соответствовал бы представлениям каждой из сторон спора о справедливом представительстве.

них за реализацию закрепленных за ними полномочий. При этом у органов, представляющих каждую из «ветвей» власти, есть *исключительные полномочия*.

Так *Конгресс* наделен всеми законодательными полномочиями (раздел 1 статьи I), причем в разделе 8 статьи I Конституции дан их подробный перечень⁷⁶. Данный перечень стал воплощением компромисса, достигнутого Конституционным конвентом, когда столкнулись различные точки зрения на объем власти Конгресса. Сторонники одной из них отстаивали максимальную независимость штатов, другие – полагали, что законотворчество отдельных штатов в ряде сфер окажется разрушительным для «слаженного взаимодействия Соединенных штатов». Перечень предметов ведения Конгресса, включающий именно такие сферы, казался тогда средством способным противостоять центробежным амбициям штатов⁷⁷. Практика показала, что наиболее важным из всех полномочий, которыми был наделен Конгресс, стало его право регулировать тор-

⁷⁶ В частности, Конгресс уполномочен устанавливать и взимать налоги, сборы, пошлины, акцизы; распоряжаться бюджетными средствами; осуществлять займы; выпускать в обращение бумажные и металлические деньги, устанавливать курс иностранной валюты; устанавливать единицы мер и весов; устанавливать меры наказания за подделку денег и ценных бумаг; регулировать торговые отношения (как между штатами, так и международные); определять единый порядок натурализации иностранцев; устанавливать единые правила банкротства; создавать почтовые службы и регулировать почтовое сообщение; регулировать авторские и изобретательские права; учреждать суды, нижестоящие по отношению к Верховному суду; объявлять войну, формировать обеспечивать и регулировать функционирование армии и военно-морского флота, а также издавать все законы, которые «будут необходимы и уместны» для реализации упомянутых полномочий, равно как и других предоставленных Конституцией федеральным органам власти.

⁷⁷ Делегация от штата Вирджиния предложила в качестве ключа к разрешению проблем, существовавших еще в период действия Статей Конфедерации, наделить Конгресс властью издавать законы во всех случаях, когда отдельные штаты неправомочны это делать или когда «слаженное взаимодействие Соединенных Штатов может быть нарушено принятием штатом самостоятельно законодательства». Другие делегаты конвента, возражали против такого решения, поскольку считали, что в случае его принятия Конгресс будет наделен непомерной властью. В окончательном варианте содержался перечень тех конкретных предметов ведения, законотворчество штатов в которых будет угрожать целостности федеративного государства (Бернам У. Указ соч. С. 50).

говлю между штатами.

Полномочие Конгресса, по поводу которого у отцов-основателей не было разногласий — это «власть кошелька» (*«powerofthepurse»*). Они сочли, что исключительное полномочие принимать решения по вопросам налогообложения и финансирования правительственных программ должно быть предоставлено Конгрессу (часть 1 раздела 8 статьи I). Конституция также наделила нижнюю палату, как наиболее непосредственно представляющую население, исключительным полномочием инициировать все законопроекты о государственных доходах (часть 2 раздела 7 статьи II). Эта норма Конституции должна была стать гарантией от «налогообложения без представительства» — именно эта несправедливость особенно уязвляла американцев во времена британского колониального режима. Кроме того, «власть кошелька» воспринималась в качестве демократического ограничителя «на поползновения президентской власти к злоупотреблениям полномочиями и авантюрам»⁷⁸.

Конституция также наделила Конгресс исключительными полномочиями по вынесению импичмента (разделы 2, 3 статьи I) Президенту, Вице-президенту и всем высшим должностным лицам. Каждая из палат федеральной легислатуры имеет право «быть судьей в вопросах выборов», устанавливать собственные процедурные правила, в том числе, — по наказанию и исключению своих членов (раздел 5 статьи I).

Президенту Конституцией предоставляется исполнительная власть в Соединенных Штатах (раздел 1 статьи II). Но его полномочия очерчены Конституцией не столь подробно, как в случае с Конгрессом. Формулировки статьи II, по мнению авторитетного американского исследователя У. Бернама, «мало дают в смысле точного определения организации и полномочий исполнительной власти»⁷⁹. Большая часть упомянутой статьи содержит описания требований, предъявляемых кандидату

⁷⁸ Там же. С. 53

⁷⁹ Там же.

на пост Президента, и усложненного порядка его избрания.

Вместе с тем, положения указанной статьи все же позволяют судить о границах области автономной ответственности Президента. Раздел 3 статьи II возлагает на Президента обязанность заботиться «о том, чтобы законы добросовестно исполнялись», а также право, действуя «по совету и согласия» Сената, назначать высших государственных должностных лиц (послов, федеральных судей, «официальных представителей и консулов» и «всех других должностных лиц Соединенных Штатов», которыми комплектуется исполнительная ветвь власти)⁸⁰. При этом следует принимать во внимание, что процесс назначения Президентом чиновников, хотя и предполагает участие Конгресса, который предоставляет главе государства соответствующие кандидатуры, но в то же время Президент не обязан назначать предложенных кандидатов на должности в федеральном органе исполнительной власти, кроме того, он может самостоятельно регулировать численность данных органов. Как глава исполнительной власти Президент также обладает правом затребовать мнение в письменном виде от высшего должностного лица в каждом из исполнительных департаментов по любому вопросу, касающемуся их должностных обязанностей (раздел 2 статьи II).

Наиболее конкретно описаны в статье II полномочия Президента во внешнеполитической сфере, где он располагает широкой властью. По убеждению американских юристов и политиков исполнительная власть наиболее годна для международных отношений, поскольку «природа взаимных дел с зарубежными нациями... требует осмотрительности и единства замысла, а успех сих дел зачастую зависим от секретности и

⁸⁰ Первоначально в Конституции предполагалось дать перечень различных, конкретно поименованных структур исполнительной власти, но затем отцы-основатели передумали, решив оставить этот вопрос для законодательного урегулирования Конгрессом. Глав «департаментов», созданных Конгрессом, именуют «секретарями», и назначаются они на свои посты Президентом (по совету и с согласия Сената). В своей совокупности этих должностных лиц исполнительной власти называют «президентским кабинетом».

быстроты действий»⁸¹. В частности, это право принимать «послов и других официальных представителей» (иными словами – право выбора: признавать или не признавать иностранные государства), заключать международные договоры при наличии согласия на то Сената (разделы 2, 3 статьи II). Президент также является главнокомандующим вооруженными силами Соединенных Штатов (раздел 2 статьи II). Исключительно Президенту принадлежат также полномочия по отсрочке исполнения приговора и помилованию за преступления против США кроме как по делам импичмента (раздел 2 статьи II).

Конституция закрепила *автономию судебной власти* Соединенных Штатов, предоставив ее «одному Верховному суду и таким нижестоящим судам, какие Конгресс может время от времени учреждать», а также указав на практически пожизненный срок полномочий судей Верховного и нижестоящих судов (раздел 1 статьи III). Отцы-основатели были озабочены в период создания Конституции не столько установлением баланса в отношениях между Верховным судом и другими ветвями власти федерального уровня, сколько проблемой распределения полномочий судебной власти в «вертикальном измерении»⁸².

В-четвертых, у органов государственной власти *есть полномочия по взаимному контролю и сдерживанию*, которые призваны обеспечивать ответственное выполнение ими своих функций. Отцы-основатели не просто хотели, чтобы органы власти функционировали, не мешая друг другу, но стремились

⁸¹ Цит. по: Бернам У. Указ. соч. С. 56.

⁸² Приведенная формулировка Конституции вызвала серьезные дебаты среди отцов-основателей. Одни делегаты Конституционного конвента (и среди них Мэдисон) считали, что Конституция должна учредить не только Верховный, но и нижестоящие суды, чтобы оградить их от возможных злоупотреблений со стороны властей штатов. Другие делегаты опасались, что полностью укомплектованная федеральной Конституцией судебная власть приведет к вмешательству в сферу исключительного ведения штатов. Компромиссом стало решение о том, что нижестоящие федеральные суды не будут создаваться непосредственно на основе Конституции США, она только закрепит за Конгрессом правом учреждать их.

к созданию эффективного правительства. Именно к этому должно было привести действие системы сдержек и противовесов, основанной на конституционных нормах о сотрудничестве и взаимном контроле различных органов власти.

Например, наиболее эффективным средством воздействия Конгресса на другие ветви была «власть кошелька»: без решения Конгресса никакие денежные выплаты из казначейства не производились⁸³. Хотя в законодательной сфере Конгресс практически самостоятелен (законопроекты вносятся конгрессменами), но Президент способен воздействовать на законодательный процесс и посредством своих ежегодных посланий Конгрессу, и через проекты, инициированные конгрессменами, представляющими его партию, и используя предоставляемое ему Конституцией (раздел 7 статьи I) право отлагательного вето⁸⁴, которое Конгресс может преодолеть квалифицированным большинством голосов (2/3 в каждой из палат). С другой стороны – Президент имеет исключительные полномочия по формированию и руководству федеральным аппаратом исполнительной власти. Но в то же время, имея право назначать высших должностных лиц исполнительной власти и судей Верховного суда, он обязан совершать это по совету и с согласия Сената (раздел 2 статьи II). В этой сфере «спорной областью» стали взаимоотношения главы исполнительной власти и законодателей по вопросам назначения и смещения с государственных постов. За каждым новым

⁸³ Лафитский В. Указ. соч. С. 45.

⁸⁴ Объектом вето могут стать не только законопроекты, но также резолюции и иные решения, принимаемые совместно обеими палатами Конгресса. Реализуя право вето, Президент обязан в течение десяти дней, не включая выходные и праздничные дни рассмотреть законопроект, представленный ему для одобрения и вернуть его в Конгресс с одобрением или с возражениями и поправками. Если же законопроект принимается Конгрессом в конце его сессии, то Президент способен воспользоваться также «карманным вето», когда он не возвращает проект в течение 10-ти дней в Конгресс, тем самым лишая парламентариев возможности преодолеть вето путем повторного голосования. С учетом существующего в США принципа дисконтинуитета, Конгрессу на следующей сессии придется начинать процедуру рассмотрения законопроекта вновь. Если же Президент не возвращает законопроект в течение 10-ти дней во время сессии Конгресса, то законопроект считается принятым автоматически.

Президентом традиционно признавалось право осуществлять назначения высших государственных чиновников, которые непосредственно влияют на политический курс страны⁸⁵. В вопросе о праве Президента досрочно смещать высших должностных лиц, не менее важном, чем его право назначений, был достигнут определенный компромисс с законодательной ветвью власти⁸⁶. В результате — глава государства смещает только тех чиновников, которых сам назначил, что касается должностных лиц из структур исполнительной власти, созданных Конгрессом, то их отстранение оказалось вне ведения Президента.

Отцы-основатели также позаботились о том, чтобы Президент свою ответственность за ведение дел во внешнеполитической сфере разделял бы с Конгрессом, предоставив последнему право регулировать внешнюю торговлю США и принимать решения о федеральных расходах на вооруженные силы, о ратификации международных договоров или финансировании действий США за рубежом. Полномочия Президента как главнокомандующего также ограничиваются Конгрессом, который наделен правом объявлять войну. Это, впрочем, как будет показано дальше, — не помешало Президенту сделать устойчивой практику ведения необъявленных войн. Кроме того, процедура импичмента, предусмотренная Конституцией

⁸⁵ В конце XX в. их число достигало 3 тысяч, причем около 625 из них подлежали утверждению Сенатом. Сенатское большинство, особенно в случае если Президент принадлежал к партии-сопернице, часто проявляло строптивость в отношении высших назначенцев. В последней трети XX в. около половины президентских кандидатур отклонялись Сенатом, и главе исполнительной власти приходилось предлагать новых претендентов. В последней трети XX века увеличилось и число кандидатов в Верховный суд, которые предлагались Президентом, но отклонялись Сенатом. С 1968 по 1990 г. было отклонено 6 кандидатов, в то время как за предшествующие 70 лет — только один (См.: Согрин В.В. Политическая история США. XVII–XX вв. М.: Весь Мир, 2001. С.331).

⁸⁶ Еще в 1867 г. законодатели попытались оспорить это право, запретив Президенту увольнять без их согласия членов кабинета, назначенных «по совету и с согласия Сената». В 1887 г. этот запрет был законодателями снят, а в 1926 г. Верховный суд США объявил решение 1867 г. антиконституционным. Но в 1935 г. Верховный суд США постановил, что Президент имеет право увольнять только своих назначенцев, но его власть не распространяется на чиновников, работавших в ведомствах, создававшихся Конгрессом.

как парламентская процедура, происходящая с участием обеих палат Конгресса, является для Президента вполне реальным ограничителем.

Из текста Конституции видно, что конституционный механизм «сдержек и противовесов» предоставил исполнительной и законодательной ветвям федеральной власти средства сдерживания судебной власти через отбор и назначение федеральных судей, а также через определение объема юрисдикции федеральных судов. Что касается способов сдерживания законодательной и исполнительной власти, которой обладает сама судебная власть — об этом Конституция не упоминает. Однако практика показала, что начиная с 1803 года, то есть с момента принятия Верховным судом США решения по делу Мэрбери против Мэдисона (*Marbury v. Madison*), полномочие конституционного надзора было признано за Верховным судом как вытекающее из Конституции и подразумеваемое ею. Судебная власть таким образом приобрела инструмент сдерживания в отношении исполнительной и законодательной ветвей, которым, впрочем, в XIX веке она пользовалась не слишком активно⁸⁷.

Так, Конституция заложила политическую систему, основывающуюся на конкурентных полномочиях государственных институтов. Но работать такая система способна только при условии *сотрудничества* ветвей власти и готовности их к *компромиссам* в случае конфликтов, так как каждая из них ограничена в своих возможностях без поддержки другой.

В-пятых, «отцы-основатели» развили классическую модель разделения властей, дополнив её нормами о «вертикальном» разделении властей, указав на способы разграничения полномочий между федеральной властью и властью штатов.

Борьба между законодательной и исполнительными ветвями федеральной власти как непреходящая проблема развития механизма государственной власти в США выразилась в

⁸⁷ Например, в период с 1803 по 1864 год только два закона, принятых Конгрессом были признаны неконституционными, тогда как в период 1953 по 1998 год Суд признал неконституционными 76 законов Конгресса (См.: Бернам У. Указ. соч. С. 60).

циклической смене периодов сильного Президента и сильного Конгресса. Большинство историков склонны считать XIX век эпохой доминирующего Конгресса, в то время как для XX века характерно усиление президентской власти, когда периоды явного доминирования исполнительной ветви чередовались с периодами относительно сбалансированных отношений Конгресса и Президента⁸⁸.

В Конгрессе всегда были сторонники сильной законодательной власти. Республиканская партия в конце XVIII и на протяжении всего XIX века активно продвигала концепцию сдерживания Президента и установления парламентской системы правления. В течение всего XIX века исполнительными органами руководил Конгресс. Однако экономический кризис, рост бюджетного дефицита, Первая мировая война заставили его принять активную роль Президента. Сам Конгресс выступал за доминирование законодательной ветви власти. Проявлением такой позиции являлось то, что даже те конгрессмены, которые являлись членами президентской партии не поддерживали главу государства, если считали, что он превышает свои полномочия.

Концепцию сильной президентской власти поддерживали сами Президенты. Так усилению исполнительной ветви власти способствовало утверждение традиции президентского кабинета, введенной Джорджем Вашингтоном. Это кабинет министров, в который входит руководящая группа министров, определяющая общую политику и стратегию администрации Президента и консультирующая Президента по этим вопросам⁸⁹.

⁸⁸ Журавлева В.Ю. Перетягивание каната власти: Взаимодействие Президента и Конгресса США. М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 13.

⁸⁹ В состав кабинета обычно входят Вице-президент, министр обороны, министр торговли, министр внутренних дел, министр труда, госсекретарь, министр финансов и генеральный прокурор. Кроме того, каждый Президент может вводить дополнительных глав министерств в свой кабинет. Так, Билл Клинтон ввел в свой кабинет главу своего аппарата, председателя Экономического совета при Президенте, директора Агентства охраны окружающей среды, директора Административно-бюджетного управления, представителя США в ООН и торгового представителя США.

Широко известна позиция Вудро Вильсона, который полагал, что президентская власть теряет свою силу в результате доминирования Конгресса и «правильным» является руководящая роль Президента по отношению ко всему государственному механизму, поскольку только Президент избирается всенародно, и следовательно – может и должен нести основной груз ответственности перед нацией, определять и контролировать национальную политику.

Сторонником сильной президентской власти был и Франклин Рузвельт. Именно со времени его правления началось такое усиление исполнительной ветви, которое придало президентским новациям институциональный характер: была предпринята серия шагов, в результате которых после Второй мировой войны исполнительный аппарат *расширился, и его роль во внутривластной сфере возросла*. В 1939 году Рузвельт создал Исполнительное управление Президента (ИУП), и это решение было одобрено Конгрессом. Процесс формирования администрации Президента стал по мере институционализации президентства более автономным от Конгресса.

Авторы «Федералиста» предупреждали, что «самая надежная защита от постепенной концентрации власти в рамках одной структуры состоит в передаче тем, кто управляет этими структурами, необходимых конституционных средств и создании у них личной заинтересованности в оказании сопротивления тем, кто осуществляет вмешательство... Амбиция должна сдерживать амбицию...»⁹⁰. В США наиболее яркой исторической иллюстрацией, уже в XX веке подтвердившей правоту данного утверждения и продемонстрировавшей систему *сдержек и противовесов в действии*, явилась ситуация с Президентом Р.Никсоном во время известного «уотергейтского скандала».

Эпизод, который положил конец президентству Р.Никсона, произошел в 1972 году в штаб-квартире Демократической пар-

⁹⁰ Федералист № 51 // Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях: Учебное пособие. М.: URSS. КРАСАНД, 2015. С. 469.

тии, в вашингтонском отеле «Уотергейт», где была обнаружена группа лиц, устанавливавших подслушивающие устройства. В ходе расследования инцидента выяснилось, что к нему имеет отношение Президент. В 1973 г. специальный следователь по уотергейтскому делу А. Кокс затребовал у Белого дома магнитофонные записи бесед Президента Р. Никсона, чтобы оценить их доказательственное значение. Тогда Президент предложил генеральному атторнею Э.Ричардсону уволить следователя. Ричардсон отказался выполнить распоряжение Президента и подал в отставку. В свою очередь, Р. Никсон уволил заместителя Ричардсона, заявившего аналогичный отказ, затем самого Кокса и распустил его группу следователей. Эта череда увольнений вошла в историю уотергейтского дела под названием «резня в субботний вечер»; действия Президента вызвали резко отрицательную реакцию общественности и Конгресса и стали основанием для призывов к импичменту в отношении Р. Никсона⁹¹.

В 1974 г. Конгресс США начал против Никсона процедуру импичмента. В оппозиции к Президенту оказались практически все властные институты и многие представители его собственной партии. Никсон, убедившись в том, что может стать первым Президентом, который покинет свой пост в результате процедуры импичмента, сам принял решение об отставке. По общему заключению исследователей, Никсон был наказан американским правящим классом за насаждение авторитарного правления, которое создавало угрозу сложившемуся политическому режиму, балансу властей, политическим нормам. Радикальные перестановки в аппарате исполнительной власти и пренебрежение ролью кабинета министров в глазах политической элиты означали ослабление истеблишмента из восточных штатов и возвышения политических «выскочек» из западных штатов. Президентство Р. Никсона обнаружило тен-

⁹¹ См.: Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. М.: Международные отношения, 1985. С. 106.

денцию перерастания в режим личной власти⁹².

Протест, накопившийся у истеблишмента против нарушения Президентом Р. Никсоном целого ряда правил политической игры, а также негативное отношение к нему со стороны общественности привели не только к его вынужденной отставке, но и к принятию Конгрессом двух важнейших решений в военной и бюджетной сферах. Имеются в виду Резолюция о военных полномочиях Конгресса (1973 г.), согласно которой Президент в течение 48 часов после начала санкционированных им военных действий обязывался предоставить доклад Конгрессу и Акт о федеральном бюджете и контроле над удержаниями (1974 г.). Первый из названных документов содержал правило, согласно которому в случае отказа Конгресса поддержать Президента он должен был прекратить «необъявленную войну» не позднее чем через 60 дней, однако Конгресс продлял этот срок на 30 дней, если глава исполнительной власти убедит законодателей в целесообразности его решения. Количество таких «продлений» закон не ограничил. Мера Конгресса имела двойные последствия: с одной стороны, она способствовала восстановлению конституционной модели разделения властей, а с другой — оставляла Президенту возможность проводить по своему усмотрению военные операции. В последней четверти XX века упомянутая возможность использовалась Президентом многократно.

Законодатели считали одним из главных злоупотреблений Никсона «войну удержаний» — многомиллиардные президентские секвестирования бюджетных статей, утвержденных Конгрессом, которые, например, существенно сократили ассигнования на жилищное строительство, охрану окружающей среды, другие важные внутренние программы. Конгресс в акте о контроле над удержаниями подразделил их на два вида: отменяющие и откладывающие. Если Президент хотел использовать оба вида удержаний, он обязан был обратиться за раз-

⁹² Согрин В.В. Указ. соч. С. 335.

решением к Конгрессу⁹³. Не имея возможности сокращать средства, Административно-бюджетное управление (в составе ИУП) стало сокращать рабочие места, в результате чего ведомства были лишены возможности выполнять свои функции. Однако Конгресс отрезал исполнительную власть и этот путь к освобождению от контроля. Комитет по ассигнованиям Конгресса стал определять обязательное число занятых рабочих мест для каждого ведомства, причем любые изменения этого параметра должны им одобряться. Таким образом, неограниченные финансовые полномочия Конгресса все же позволяют ему добиваться максимального контроля над исполнительной ветвью власти⁹⁴.

Дело Никсона представляет интерес не только в качестве яркого фрагмента ситуации преодоления формального противостояния между Президентом, Конгрессом и Верховным Судом и неформального конфликта между Ричардом Никсоном и политической элитой, но, как будет показано далее, является впечатляющим примером применения юридических (в строгом смысле) приемов для установления баланса полномочий органов федеральной власти и баланса конституционных ценностей.

§2. Конституционно-правовые основы и практика взаимоотношений между органами публичной власти общегосударственного (федерального) уровня

С момента принятия Конституции США система государственной власти и баланс между ее отдельными элементами *претерпели много изменений*.

- Наиболее существенные и устойчивые изменения в балансе власти (по сравнению с установленным Кон-

⁹³ Что касается отменяющих удержаний, то Президент мог использовать их, если Конгресс в течение 45 дней после соответствующего уведомления не принимал отрицательного решения. Откладывающее удержание могло быть отменено законодательным вето одной из палат Конгресса (См.: Согрин В.В. Указ. соч. С. 334–335).

⁹⁴ См.: Журавлева. Указ. Соч. С. 22–23.

ституцией) проявились в неуклонном возрастании роли президентской власти в государственном механизме.

- Продолжением этого процесса стало разрастание административных ведомств и ответные действия Конгресса по усилению надзора и контроля за исполнительной властью.
- «Живая Конституция США», созданная судьями уточнила и дополнила сообразно запросам времени содержание принципа разделения властей.

Несмотря на заботу, которую различные политические институты в США проявляли о поддержании баланса системы «сдержек и противовесов» среди всех органов государственной власти США и должностных лиц Президенту принадлежит ведущая роль. Именно через призму его полномочий имеет смысл рассматривать *современное состояние баланса полномочий федеральных государственных органов*.

Конституционный круг полномочий Президента очерчен так, что на протяжении развития данного института эта сфера расширялась без изменения текста Конституции. Частично эти изменения происходили за счет собственной активности Президента и практики Верховного суда, который своими решениями поддерживал развитие данного процесса, частично за счет делегирования Конгрессом отдельных полномочий Президенту. Но так или иначе наиболее явными критериям для систематизации президентских полномочий являются основания их возникновения (*конституционные и внеконституционные*) и исторический период реализации (*традиционное* – дорузвельтовское президентство и *современное* – послерузвельтовский период).

На основе *первого из названных критериев* среди президентских полномочий могут быть выделены *четыре* основные группы, каждая из которых в определенной мере отражает тенденцию усиления исполнительной ветви власти.

В *первую* входят полномочия Президента, *прямо предусмо-*

тренные Конституцией, которые тем не менее могут трактоваться расширительно. Среди них особо следует отметить те, которые обеспечили основу для президентской экспансии в сферу ведения Конгресса: это обязанность заботиться «о том, чтобы законы добросовестно исполнялись»⁹⁵, а также право, действуя «по совету и с согласия» Сената, назначать высших государственных должностных лиц.

Вторую группу «подразумеваемых» или «присущих» Президенту полномочий составляют те из них, которые, хотя и не установлены в Конституции, но выводятся из ее *духа, обязанностей* Президента и *потребностей* практической политики. Еще А. Гамильтон писал о «подразумеваемом» праве Президента, отстранять федеральных чиновников от должности, признавать новые правительства иностранных государств и судить об обязательствах, вытекающих из заключенных Соединенными Штатами международных договоров⁹⁶.

У практики расширения подразумеваемых полномочий были противники, как среди президентов, так и среди сенаторов⁹⁷, но их позиция не получила поддержку судебной власти и следовательно не приобрела обязательной силы, поэтому на протяжении истории США многие главы исполнительной власти исходили из того, что могут делать все, что диктуется «интересами нации», если это прямо не запрещено Конституцией или законом. Именно на *подразумеваемую* привилегию исполнительной власти, предполагающую полную конфи-

⁹⁵ В этой связи от Президента требуется реализация законодательных программ, составляемых Конгрессом, и он может воздействовать на данный процесс по своему усмотрению.

⁹⁶ Мишин А.А., Власихин В.А. Указ. соч. С. 81.

⁹⁷ Так, Президент В.Тафт и его немногочисленные последователи, полагали, что любая президентская акция должна опираться на прямое уполномочие Конституции или федерального закона. Сенатский комитет по иностранным делам в 1964 году сформулировал в одном из своих докладов суждение о том, что ни «подразумеваемые», ни чрезвычайные полномочия Президента не имеют никаких юридических оснований (См.: Мишин А.А., Власихин В.А. Указ. соч. С. 81.).

денциальность бесед Президента с помощниками⁹⁸, ссылаясь Президент Р. Никсон, отказавшись выдать суду и следствию магнитофонные записи своих разговоров с лицами из ближайшего окружения. Такая позиция Р. Никсона спровоцировала острейший конфликт между Президентом, Конгрессом и судебной властью, обстоятельства которого в 1974 году стали предметом рассмотрения Верховного суда, когда он в своем решении по делу Соединенные Штаты против Никсона (*United States v. Nixon*)⁹⁹ сформулировал целый ряд ценных суждений, полезных для выстраивания конституционного баланса между институтами власти, в частности:

- признал, что *привилегия конфиденциальности* переговоров Президента и его помощников имеет фундаментальное значение¹⁰⁰ для функционирования правительства (обеспечивает доверительные отношения между

⁹⁸ Впервые эта привилегия, под которой понимают право Президента удерживать определенную информацию, представляющую интерес для другой ветви власти, была заявлена Президентом Томасом Дефферсоном, когда Суд под председательством Джона Маршалла в 1807 году вызвал Президента на заседание под угрозой наказания. В этом знаменитом процессе Соединенные Штаты против Бурра (об измене бывшего Вице-президента Аарона Бурра) Президенту Джефферсону было предъявлено требование представить определенные документы суду. Джефферсон отказался отвечать на вопросы и предоставить сведения, обосновав свою позицию привилегией исполнительной власти. Попытался на нее сослаться и Президент Р. Никсон, отказавшийся предоставить запрашиваемые судом документы в рамках расследования «Уотергейтского скандала».

⁹⁹ 418 US 683 (1974) *United States v. Nixon*. (Обстоятельства дела приводятся по публикации: Баренбойм П. Тридцатилетие Уотергейтского дела // Законодательство и экономика. 2004. № 8. С. 74–78. Текст решения на английском языке доступен на сайте: <http://supreme.justia.com/us/418/683/case.html>)

¹⁰⁰ Суд признал, что определенные полномочия и привилегии проистекают из самой природы перечисленных в статье II Конституции полномочий; охрана конфиденциальности информации, находящейся в распоряжении Президента, имеет схожие конституционные основания, в той мере, в которой эта конфиденциальность «имеет отношение к эффективному отправлению функций Президента, она является конституционно обоснованной, но в случае, если это не связано с военными и дипломатическими вопросами «привилегия исполнительной власти» менее значима по сравнению с интересами суда и сторон по судебному спору, что касается их доступа к важным и относимым доказательствам по делу.

Президентом и его подчиненными) и неразрывно связана с разделением властей, зафиксированным в Конституции;

- отказал в признании *абсолютного* характера данной *привилегии*, обосновав это тем, что *общая* ссылка на публичный интерес якобы заключенный в ней недостаточна, когда приходится *сопоставлять* указанную привилегию с *другими конституционными ценностями*;
- назвал те *основания*, опираясь на которые, он готов признать привилегию конфиденциальности допустимой: *необходимость защитить военные, дипломатические секреты, или секреты в области национальной безопасности*;
- подчеркнул еще раз, что *распределяя суверенную власть* между тремя ветвями, основатели Конституции *не имели намерения придать разделенным властям абсолютную независимость*: «Хотя Конституция распределяет полномочия, чтобы наилучшим образом обеспечить свободу, она предполагает также, что практика объединит расщепленные полномочия в работоспособную власть. Она устанавливает раздельность, но и взаимозависимость властей, их самостоятельность, но и взаимодействие» [*Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U. S. 635 (1952), совпадающее мнение судьи Джексона].
- Оценив возможный ущерб охраняемым Конституцией ценностям, который последует за признанием абсолютной привилегии Президента против выполнения требований уголовных законов, установил, что такое признание *«разрушит конституционный баланс «работоспособной власти» и серьезно ослабит роль судов, закрепленную статьей 3 [Конституции США]*».
- Указал, что разрешать конфликт интересов между Президентом и Судом надо так, *«чтобы сохранить основные функции каждой ветви»*.
- Сформулировал идею о необходимости рассмотрения предполагаемой *привилегии конфиденциальности* в свете

- исторической приверженности американцев принципу верховенства права, который, по утверждению суда «нигде не проявляется более основательно, чем в ходе справедливого отправления уголовного правосудия», то есть при выполнении его двойной цели: чтобы виновный не ушел от ответственности и чтобы невиновный не пострадал» (*Berger v. United States*, 295 U.S. 88 (1935)).
- Заключил, взвесив *президентскую привилегию удержания доказательств* (явным образом относящихся к уголовному разбирательству) и *ценность верховенства права*, выражающуюся в *гарантии надлежащей правовой процедуры*, что признание привилегии в рассматриваемом деле *может серьезно повредить основной функции судов*.
 - Дал ясно понять, что решение о признании того или иного материала не подлежащим огласке ввиду действия «привилегии исполнительной власти» могут принимать *только сами суды*¹⁰¹, тогда как «любой иной вывод на сей счет вступил бы в противоречие с основополагающей концепцией разделения властей и системой сдержек и противовесов, которые вытекают из тройственной схемы устройства государственного механизма».
 - На основании приведенных аргументов и промежуточных выводов Верховный суд пришел к итоговому заключению о том, что, если доводы в пользу привилегии конфиденциальности относятся к материалам, которые требуются для использования в уголовном процессе и основываются только на общей заинтересованности в секретности переговоров Президента с помощниками, то указанные доводы «не могут возобладать над фундаментальными требованиями должной правовой процедуры в рамках справедливого отправления уголовного правосудия...». Данное решение предопределило отставку Р. Никсона, но сохранило за американскими пре-

¹⁰¹ Именно этот вывод У. Бернам считает наиболее важным из результатов рассмотрения дела Никсона. (См.: Бернам У. Указ. Соч. С. 66–67.)

зидентами «стратегические» возможности расширения своей власти на основе «подразумеваемых» полномочий как привилегии исполнительной власти.

Третью группу президентских полномочий, которая постоянно увеличивается, составляют полномочия Президента, *делегуемые ему Конгрессом*. Принцип разделения властей предполагает возможность делегации Президенту только административных полномочий. В действительности же Конгресс, нарушая Конституцию, делегирует ему и законодательные полномочия. Для оправдания этой практики была создана теория о «общенациональном мандате» Президента.

Четвертую группу полномочий, не отраженных в Конституции, но признанных конституционной доктриной США, составляют те, которые явочным порядком берут на себя президенты в ситуациях кризисов, чрезвычайных обстоятельств (от войн до забастовок). Они запрашивают на время данные полномочия у Конгресса, но и по истечении чрезвычайных обстоятельств, на практике полномочия продолжают оставаться в силе¹⁰².

Руководствуясь вторым критерием, и разделив полномочия главы государства на присущие *традиционному и современному* президентству, можно определить: в каких сферах произошла институционализация новых форм президентской активности.

Президентская власть дорузвельтовской эпохи именуется в специальной литературе «*традиционной*», а послерузвельтовской — обозначается как «*современная*». Отличия между ними выразились в *возрастании* на втором этапе полномочий исполнительной власти и превращении Президента в *доминирующую фигуру* государственного управления. Сильные главы государств, которые стремились к расширению своих полномочий за пределы конституционных, были и до Ф.Д. Рузвельта. Это, например, Д. Вашингтон, Т. Джефферсон, Э. Джексон, А. Линкольн, Т. Рузвельт и В. Вильсон. Но те действия упомянутых политических деятелей, которые выразились в превышении их

¹⁰² См.: Мишин А.А., Власихин В.А. Указ. соч. С. 82–83.

конституционных полномочий, не привели к *институциональным* изменениям в государственном механизме.

Время *традиционного президентства* характеризуется наличием у главы исполнительной власти двух главных групп полномочий: *прямо закрепленных* в Конституции и *подразумеваемых*.

На этапе *современного президентства*¹⁰³ у главы государства появились *делегированные* и чрезвычайные полномочия. Только вступая на президентскую должность в начале 1933г., Ф.Д. Рузвельт уже заявил о твердом намерении перераспределить государственную власть в пользу исполнительной ветви как об одном из обязательных условий выхода из социально-экономического кризиса.

В эпоху Ф.Д.Рузвельта:

- *важнейшим институциональным нововведением явилось создание Исполнительного управления Президента*, организованного в соответствии с Актом о реорганизации 1939 г. Со временем этот институт, который действует параллельно с кабинетом министров, занимаясь сопоставимым кругом проблем, и о котором Конституция США не упоминает, существенно расширил сферу своей деятельности, выдвинувшись на центральное место в системе исполнительной власти. Главными среди входящих в него учреждений стали аппарат Белого дома, Административно-бюджетное управление, Национальный совет безопасности, Центральное разведывательное управление, Совет по внутренней политике, Совет по планированию национальных ресурсов, Совет экономических консультантов. Эволюция ИУП свидетель-

¹⁰³ Этап современного президентства в научной литературе предлагается подразделять на три периода. Первый период от Ф.Д. Рузвельта до Р. Никсона (1933–1974), следуя формулировке, введенной известным историком А. Шлезингером-младшим, обозначают как имперское президентство. Второй период – время правления Д. Форда и Д. Картера выступает как ослабленное президентство. Третий период, характер которого определило правление Р. Рейгана, может быть назван восстановленным президентством (См.: Согрин В.В. Указ. соч. С. 327 и далее).

ствовала в пользу вывода о возрастании личной власти Президента¹⁰⁴.

- В качестве еще одной тенденции изменения баланса власти в XX веке следует упомянуть о разрастании за пределы Конституции *законодательных полномочий* Президента (точнее говоря, полномочий по влиянию на законодательный процесс и участию в нем).

Во-первых, его право вето стало более востребованным. Предоставляя это право, «отцы-основатели» преследовали цель обеспечить главе государства возможность использовать его для защиты Конституции, а не в политических целях. В действительности данное право привело к тому, что Президент стал играть весьма заметную роль в определении содержания законодательства. За всю историю американского государства конгрессменам чуть более, чем в 2% случаев удалось преодолеть президентское вето¹⁰⁵.

Во-вторых, в современных условиях Президент проявляет себя *не только как негативный законодатель*. Он стал «*главным законодателем федерации*» в том числе и вследствие перемещения центра принятия властных решений с уровня штатов в федеральный центр. В период становления конституционного строя Президент имел строго ограниченные полномочия внутри государства, отчасти, потому что экономические вопросы в основном регламентировались властями штатов и в особен-

¹⁰⁴ Пытаясь максимально сконцентрировать власть в своих руках, глава государства перенес центр выработки и принятия решений в исполнительный аппарат Президента. Кабинет министров получил место на втором плане. Исполнительный аппарат Президента стремительно расширился, его численность уже в годы первого президентства Никсона увеличилась с 292 до 583 человек. Некоторые члены исполнительного аппарата, например Г. Киссинджер (помощник президента по национальной безопасности), по своему политическому влиянию намного превосходили руководителей ведущих министерств. Правление Р. Никсона вошло в историю как административное президентство (См.: Согрин В.В. Указ. соч. С. 333).

¹⁰⁵ «Рекордсменом» среди Президентов США стал Ф.Д. Рузвельт, который воспользовался этим правом 635 раз (9 раз его вето было преодолено Конгрессом), тогда как его дядя Т. Рузвельт (1901–1909) реализовал упомянутое право 82 раза (1 вето отклонено), А. Линкольн (1861–1865) – 7 раз.

ности судами штатов. Со времен Ф.Д. Рузвельта приобрели институциональный характер законодательные инициативы Президента, оформившиеся *в виде подробных законопроектов*, регулярно направляемых в Конгресс, а также резко *возросло количество и роль исполнительных приказов Президента*, которые обладают столь же обязательным характером, как и законы. Правление Рузвельта способствовало созданию традиции, названной *законодательным президентством*, и навсегда поменяло соотношение законодательных инициатив главы исполнительной власти и Конгресса. Данная тенденция укрепилась во времена Г.Трумэна, когда была институционализована практика *предоставления Конгрессу ежегодной развернутой программы законодательных работ*. В результате инициатива законодательства прочно перешла к исполнительной власти. Сменивший Трумэна на посту Президента Эйзенхауэр некоторое время исходил из того, что законодательная инициатива по Конституции принадлежит Конгрессу, но в итоге и он встал на путь законодательного президентства.

- Рузвельт также существенным образом *повысил роль Президента в сфере экономики*. Еще в 1921 г. исполнительная власть посягнула на исключительное право Конгресса формировать государственный бюджет. Созданное тогда и приписанное к министерству финансов Бюджетное бюро, стало участвовать в формировании государственного бюджета. *Рузвельт перевел Бюджетное бюро в созданное им Исполнительное управление Президента* и сосредоточил контроль над подготовкой бюджета в руках своей команды. Он также *инициировал практику широких президентских удержаний* из статей бюджета, уже утвержденных Конгрессом. В годы Второй мировой войны Рузвельт самолично изъял огромные средства, ассигнованные Конгрессом на общественные работы, и направил их на военные нужды. Преемники Рузвельта использовали его подход к бюджетной политике как основополагающий прецедент для собственной деятельности.

- С приобретением США статуса мировой державы полномочия Президента *во внешней политике* стали гораздо шире, чем задумывалось. Президент получил право начинать военные действия в обстоятельствах, при которых ранее потребовалась бы санкция Конгресса, и стал заключать большую часть международных договоров. В наибольшей мере *президенты потеснили законодательную ветвь в сфере международных соглашений*. Весьма важным в данном аспекте было решение Верховного суда 1936 г., объявившее внешнеполитические решения «неотъемлемым» правом президентской власти. После этого во внешнеполитической деятельности США резко стал возрастать процент соглашений исполнительной власти, которые не предоставляются на утверждение законодателей. Джон Кеннеди и сменивший его на президентском посту Линдон Джонсон способствовали окончательному оформлению такого феномена как *имперское президентство*. Оно означало монополизацию главой исполнительной власти внешнеполитических решений, ведение *необъявленных войн*, несанкционированные Конгрессом расходы на вооружение и военные действия. Своего пика имперское президентство достигло во времена правления Р. Никсона, но следом наступил его кризис.

Ответом законодательной и судебной ветвей власти на смещение баланса власти в сторону Президента и подчиненных ему ведомств стали:

- *развитие живой Конституции США* в направлении *ограничения* президентской экспансии;
- *формирование Конгрессом практических приемов сдерживания* активности исполнительной власти на основе конституционно-правовых средств;
- использование *импичмента* как наиболее радикального инструмента выравнивания баланса власти и политической борьбы.

Хотя особенности Конституции (умолчания, гибкие нормы, нечеткость некоторых формулировок) позволяют интер-

претировать ее, не нарушая, но ограничения деятельности президентов все-таки осуществлялись судебной властью: они проигрывали в Верховном суде, и в случае почти всех значительных дел — принимали свое поражение. В двадцатом веке помимо уже отмеченного дела Президента Никсона, заслуживают упоминания дела Президента Трумэна, вынужденного отказаться от отчуждения в пользу государства сталеплавильных заводов во время войны в Корее, (его исполнительный приказ о национализации вступил в конфликт с уже действовавшим законом Конгресса и был признан в силу этого обстоятельства неконституционным)¹⁰⁶, а также Президента Эйзенхауэра (Верховный суд не позволил ему установить запрет на выезд коммунистов за границу). Весьма показательным примером, иллюстрирующим действие системы *сдержек и противовесов «со знаком минус»*, стало противостояние между Верховным судом и Президентом Рузвельтом по вопросу конституционности целого ряда важнейших актов Нового Курса. Суд признал неконституционность ряда законодательных мер¹⁰⁷. В свою очередь, Ф.Д. Рузвельт оказал определенное давление на суд,

¹⁰⁶ Решение Верховного суда 1952 года об отчуждении предприятий сталелитейной промышленности по делу *Youngstown Sheet & Tube v. Sawyer* было связано с забастовками рабочих на них, вызвавших беспокойство правительства, так как могли отразиться на бесперебойном производстве стали, столь необходимой во время войны. В этой связи Президент издал исполнительный приказ, которым министру торговли США предписывалось произвести отчуждение предприятий, находившихся в частной собственности, в пользу государства и поставить их функционирование под контроль федерального правительства. Верховный суд установил неконституционность исполнительного приказа ввиду того, что Конгресс уже принял общее законодательство о трудовых отношениях, в котором содержалось положение, запрещающее отчуждение правительством заводов в чрезвычайных ситуациях, вызванных трудовыми конфликтами (343 U.S. 579 (1952)).

¹⁰⁷ Решения Верховного суда, в частности были посвящены следующим вопросам: о неправомочности делегирования законодательных полномочий для разработки торгового кодекса для промышленных предприятий (1935), о том, что законодательный акт Конгресса, учредивший программу пенсионного обеспечения работников железнодорожных компаний был принят в нарушение полномочий Конгресса, предписанных ему конституционной клаузулой о праве федерального законодателя регулировать торговлю (1935), о том, что принятие Конгрессом стандартов максимально допустимого рабочего времени в угольной промышленности, вышло за рамки его полномочий, предписанных конституционной клаузулой о праве Конгресса регулировать торговлю.

попытавшись внести поправку в Конституцию, которой был намерен расширить состав судей Верховного суда (разумеется, за счет сторонников своей политической линии). Президент также рассматривал возможность проигнорировать решения Верховного суда. Однако эти замыслы не пришлось приводить в действие: весной 1937 года один из судей Верховного суда изменил свою позицию по вопросу о программе улучшения социально-экономического благосостояния, поддержав ее. В течение последующих четырех лет случаи смерти или отставки судей Верховного суда позволили Президенту назначить семь новых судей, и все они были привержены идее более широкой власти Конгресса¹⁰⁸. Хотя поправка эта не прошла через Конгресс, но Верховный суд изменил свою непримиримую позицию по отношению к законотворческой практике, инициированной «командой Рузвельта».

В вопросах контроля за деятельностью должностных лиц границы компетенции Президента (при конкуренции с Конгрессом) нередко определялись решениями Верховного Суда, в частности, в вопросах о смещении государственного секретаря, министра юстиции, министра внутренних дел.

Дело Моррисон против Олсон (*Morrison v. Olson*) 1988 года иллюстрирует те сложности, с которыми столкнулись ветви власти при «распределении» между собой контрольных полномочий в отношении вновь создаваемых государственных органов и должностей. Верховный суд рассмотрел конституционность введения должности «независимого советника» (или «независимого прокурора») которая предусмотрена в Акте о правительственной этике. Суду было очень трудно определить, к какой из трех ветвей власти относится независимый прокурор. Главный судья Ренквист поддержал в своем «совпадающем мнении» прагматичный подход Правительства, признав самостоятельность позиции независимого советника. Тогда как судья Скалиа назвал решение Суда по делу «конституционной революцией» и напомнил, что «если нет безопас-

¹⁰⁸ См.: Бернам У. Указ. соч. С. 62.

ной структуры разделения властей, то наш Билль о Правах ничего не стоит». Между тем, из принципа разделения властей с неизбежностью следует: в каждой из ветвей власти «оборона должна... быть соизмерима с опасностью нападения». Упомянутый подход, по мнению Скалиа, «дает подходящее содержательное наполнение данному принципу и определяет... объем разделяемых [между государственными органами] полномочий»¹⁰⁹.

Целый ряд *средств и приемов достижения баланса в отношениях между Конгрессом и Президентом* сложился в американской политической практике по мере оформления феномена «разделенного правления». Под этим термином понимается контроль партий над двумя ветвями власти, то есть ситуация, когда исполнительную ветвь власти контролирует одна партия, а в Конгрессе доминирует другая. Если с 1901 по 1947 г. разделенный контроль партий над двумя ветвями власти был отмечен всего трижды – с 1911 по 1913, с 1919 по 1921 и с 1931 по 1933 г., то с 1947 г. «разделенное правление» существовало большую часть времени. Восемь лет Президенты-демократы сотрудничали с республиканским Конгрессом (1947–1949, 1994–1996, 1998–2000, 2010–2012) и двадцать восемь лет Президенты-республиканцы работали с демократическим Конгрессом (1955–1961, 1969–1977, 1987–1993, 2000–2002)¹¹⁰. В настоящий момент она – вновь актуальна (после промежуточных выборов в Конгресс 2014 года)¹¹¹. Именно в периоды «разделенного правления» возрастает конфликтность взаимо-

¹⁰⁹ 487 U.S. 654 (1988) Morrison v. Olson. Полный текст дела доступен на сайте <http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/morrison.html>

¹¹⁰ См: Журавлева В.Ю. Указ. соч. С. 8.

¹¹¹ В ходе голосования 5 ноября 2014 года решалась судьба 435-ти мест в палате представителей, а также 33 мест в Сенате. «Великая старая партия» (так нередко называют республиканскую партию) контролирует Палату представителей с 2010 года. Но на прошедших выборах «слоны» (прозвище республиканцев на американском политическом жаргоне) нарастили свое присутствие, по данным различных информационных источников, с 234-х до 242 (ресурс Politico) / 246-ти (CNN) мест. Демократам (их традиционное прозвище «ослы») не удалось сохранить контроль над Сенатом, который они осуществляли с 2006 года. Из 100 мест в верхней палате теперь более 50% принадлежит республиканцам. <http://top.rbc.ru/politics/05/11/2014/545a03f3cbb20f82167d9112>

отношений Президента и Конгресса.

Но развитие практики разделенного правления привело к новому усилению фактора личности Президента в политическом процессе. Если Президент не может найти опору для проведения своих решений непосредственно в Конгрессе (в такой ситуации оказался в 2014 году и Президент Б. Обама), то ему приходится искать эту поддержку непосредственно у граждан, вырабатывая новые инструменты проведения своей политики помимо партийной структуры. В результате разделенное правление способствует персонализации института президентства и усилению значимости роли Президента как национального лидера.

Изменение роли Президента и исполнительной власти в целом вызывали недовольство Конгресса и ответное усиление мер контроля над исполнительной властью со стороны законодателей. В частности, Конгресс пользуется двумя основными из предоставленных ему Конституцией правами – *выделять средства на финансирование всех исполнительных органов и утверждать кандидатов на высшие федеральные должности.*

К XXI веку утверждение кандидатур на должности в условиях партийной поляризации стало серьезной проблемой для Президента, который столкнулся с невозможностью проведения своей политики в силу отсутствия ключевых чиновников. За первые полтора года президентства Б. Обамы четверть ключевых позиций в министерствах и ведомствах так и не была утверждена Сенатом. К промежуточным выборам 2010 г. 20% таких должностей оставались вакантными. В частности министр финансов Т. Гейтнер более полугода был вынужден бороться с финансовым кризисом практически в одиночку, потому что кандидатуры на посты его заместителей и помощников не утверждались Сенатом, который пытался таким образом оказать влияние на Президента в ходе обсуждения законопроектов о стимулировании экономики и реформировании здравоохранения¹¹².

¹¹² Журавлева В.Ю. Указ. соч. С. 21.

Неудивительно, что Президенты искали обходные пути для осуществления необходимых назначений. Так, Б. Обама вводил нужных ему для руководства ключевыми направлениями политики людей в состав своего Исполнительного управления, избегая таким образом необходимости многомесячных согласований с Конгрессом.

Федеральные законодатели расширили трактовку своего конституционного права *создавать исполнительные министерства и ведомства*. В целях осуществления контроля за деятельностью созданного им органа Конгресс выпускает инструкции по работе с персоналом, касающиеся вопросов отбора и устройства сотрудников, тренинга и повышения квалификации, заработной платы, дорожных расходов, рабочих часов, отпуска и праздников, прав сотрудников, льгот ветеранов, медицинского и социального страхования.

На контроль за деятельностью исполнительной власти направлен также инструмент парламентских *расследований*. По каждому конкретному случаю принимается резолюция, которая дает право определенному комитету Конгресса запросить интересующую его информацию у главы министерства, который сам отвечает на запрос либо через Президента. В свою очередь, он имеет право удержать информацию. Однако в случае отказа предоставить информацию Конгресс может вынудить конкретных лиц дать показания в комитете. Так, в период президентства Джорджа Буша-старшего сенатор Джесс Хелмс, республиканец от Северной Каролины, заблокировал назначение посла в Гавану, потому что Госдепартамент отказался предоставить ему секретные материалы, касающиеся его визита в Чили в 1986 г. Назначение посла задержалось на 17 месяцев, пока заместитель Госсекретаря не предоставил Сенатору затребованные им документы¹¹³.

Верховный Суд редко вмешивается в такие ситуации «перетягивания каната», исходя из известной доктринальной позиции о том, что Президент и исполнительные ведомства

¹¹³ Журавлева В.Ю. Там же.

должны сотрудничать с Конгрессом.

Практически неограниченное право Конгресса распределять и контролировать финансовые средства дает ему возможность вмешиваться в реализацию программ исполнительной властью. Инструментом контроля Конгресса над использованием федеральных средств служит Центральное контрольно-финансовое управление, созданное в 1921 году как независимое федеральное ведомство. На практике оно оказалось в подчинении Конгресса, являясь его контрольным органом¹¹⁴. К функциям Управления относится контроль использования средств исполнительными органами и проведение необходимых ревизий и аудитов. Примечательно, что возглавляет данный орган генеральный ревизор, назначаемый Президентом с согласия Сената на пятнадцатилетний срок. Такая процедура назначения порождает правовую неопределенность в вопросе о том, к какой ветви власти относится это управление, хотя практика уже решила его в пользу законодателей.

В распоряжении Конгресса есть еще один инструмент влияния на исполнительную власть — «законодательное вето». Появилось оно в 30-х годах XX века, но особенно часто стало использоваться с 1970-х годов. Оно является своего рода компромиссом между ветвями власти. Суть законодательного вето в том, что закон, делегирующий исполнительной власти какие-либо полномочия, принимался с оговоркой о праве Конгресса, поставленного в известность о намерении Президента предпринять какие-либо меры, высказаться против этого намерения. Появление законодательного вето исследователи объясняют тем, что исполнительная власть стремилась расширить свои полномочия в административной сфере, а Конгресс хотел контролировать этот процесс, не принимая каждый раз

¹¹⁴ В 1984 г. Рейган попытался пересмотреть такое положение Управления. Однако в 1986 г. суд первой инстанции окончательно признал Центральное контрольно-финансовое управление независимым управлением с обязанностями как законодательной, так и исполнительной ветвей власти, в результате чего его стали называть «гибридным управлением».

нового закона¹¹⁵. Начало данной практики было положено в 1932 г., когда Конгресс принял закон, предоставивший возможность Президенту Гуверу издавать исполнительные указы по реорганизации исполнительной ветви власти в случае, если в течение 60-ти дней ни одна из палат Конгресса не выскажется против. Позднее Рузвельт воспользовался именно этой возможностью, чтобы реорганизовать администрацию Президента без участия Конгресса. В 1949 г. Конгресс принял решение о том, что законодательное вето может накладываться одна из палат 2/3 голосов. Этот компромисс устраивал обе ветви власти, хотя исполнительная власть заявляла о том, что вето не соответствует Конституции, когда оно ограничивало ее возможности. В 1983 г. Верховный Суд признал законодательное вето неконституционным и формально запретил его использовать¹¹⁶. Но Конгресс не всегда соблюдает этот запрет.

Вопрос о законодательном вето касается одной из непреходящих проблем в отношениях Президента и Конгресса – спора о контроле за исполнительной властью. До 30-х гг. Конгресс сам создавал министерства и прекращал, в случае необходимости, их деятельность. С появлением законодательного вето право реорганизации министерств и ведомств было по сути, передано Президенту. Однако после решения Верховного Суда (1983 г.) о несоответствии Конституции законодательного вето, Конгресс принял решение, обязывающее Президента получить одобрение всех реорганизационных планов Конгрессом в течение 90 дней. Рейган не вернул этот законопроект в Конгресс, и реорганизация теперь должна одобряться Конгрессом обычной законодательной процедурой.

Наиболее «грозным» средством ограничения президентской власти со стороны палат Конгресса является импичмент. Данный термин, нередко используемый в значении «отстранение от должности», в США относится к формальному выдвиже-

¹¹⁵ Журавлева В.Ю. Указ. соч. С. 23.

¹¹⁶ При рассмотрении дела «Служба иммиграции и натурализации против Чадха» (INS v Chadha) в 1983 году Верховный суд признает неконституционным «законодательное вето».

нию обвинения против должностного лица Палатой представителей, выступающей в качестве большого жюри по конкретному делу. Иными словами, импичмент означает процедуру, аналогичную *выдвижению обвинения большим жюри в уголовном процессе*.

В отношении Президента Соединенных Штатов импичмент, с одной стороны, является правовой процедурой, а с другой, оружием политической борьбы. Американские юристы считают его квазиполитическим инструментом, имея в виду то, что «несмотря на все атрибуты уголовного дела, он не имеет структурности обыкновенного судебного расследования и глубоко связан с политическими интересами на каждом его этапе»¹¹⁷.

Степень политизации процедуры импичмента уменьшается, если подсудимый – федеральный судья.

Согласно Конституции сложились два разных стандарта процедуры импичмента: *более строгий общий* – для всех гражданских должностных лиц, за исключением федеральных судей, и *смягченный* – для отстранения от должности федеральных судей. Общим для обоих стандартов является цель импичмента: не уголовное наказание обвиняемого гражданского должностного лица, а отстранение его от должности. Как только это произойдет, уголовное дело может быть возбуждено против данного гражданского должностного лица, если обстоятельства дела служат основанием для уголовного наказания.

Во всех процессуальных и материально-правовых аспектах Палата представителей и Сенат выступают в качестве высшего суда. Постановления, которые они принимают по вопросам импичмента, входящим в их отдельную компетенцию, являются окончательными и не подлежат пересмотру Верховным судом США.

Конституция формулирует в шести положениях все аспек-

¹¹⁷ Осаке К. Суть американского права импичмента: процессуальный ориентир// Научные труды «Эдilet». Алматы, 1999. №2(6). С. 34.

ты процесса импичмента от «выдвижения обвинения» до «вердикта» (вынесения решения судом импичмента). Все неясности конституционной формулировки можно восполнить, используя прецедентное право (практику импичмента), которое возникло за время с импичмента сенатора Уильяма Блунта в 1798 г. до судебного разбирательства Уильяма Джефферсона Клинтона в 1999 г. На протяжении этого периода процедура импичмента применялась 16 раз¹¹⁸.

Конституционная основа импичмента включает в себя следующие положения.

1. Палата представителей имеет исключительное право возбуждать импичмент (абзац 5 раздела 2 статьи 1).

2. Только Сенат имеет исключительное право рассматривать все дела в порядке импичмента (абзац 6 раздела 3 Статьи 1).

3. Заседая с целью принять решение по импичменту, сенаторы принимают присягу или делают заявление. Если перед судом предстанет Президент США, то в Сенате председательствует Главный судья; ни одно лицо не может быть осуждено без согласия двух третей присутствующих членов (раздел 3 статьи 1).

4. Осуждение в порядке импичмента не должно предусматривать иных наказаний кроме отстранения от должности и лишения права занимать и исполнять какую-либо почетную, ответственную либо приносящую доход должность на службе соединенных Штатов (раздел 3 статьи 1). Таким образом, Конституция США устанавливает *два типа санкций* ответственности по импичменту: *один* – обязательный (отстранение от должности), *другой* – дискреционный (лишение права занимать или исполнять должность в будущем).

5. Основанием для выдвижения обвинения в порядке им-

¹¹⁸ Но Президент США ни разу не был таким способом отстранен от должности, хотя процедура импичмента применялась против 2-х Президентов, 1 сенатора, 1 министра, 1 члена Верховного суда США, 10 членов федерального суда и 1 члена торгового суда. Из этого числа: 7 – невиновных, 7 – виновных, против 2-х дело было прекращено.

пичмента против Президента, Вице-президента и всех гражданских должностных лиц Соединенных Штатов является государственная измена, взяточничество либо другие серьезные преступления и правонарушения (мисдиминоры)¹¹⁹ (раздел 4 статьи 2). Как показала практика, чтобы действия могли быть признаны «серьезными преступлениями или мисдиминорами» они должны быть 1) уголовно наказуемыми, 2) подрывающими конституционную систему США, 3) допускающими злоупотребление каким-либо должностным положением или властью. При этом необходимо наличие всех трех элементов¹²⁰.

6. Федеральный судья США может подвергнуться импичменту не только за измену, взяточничество и другие важные преступления и мисдиминоры, но также за любое другое поведение, которое суд импичмента может квалифицировать как несовместимое с высокой должностью федерального судьи США. Так как согласно положениям раздела 2 статьи 3 Конституции, судьи Верховного и нижестоящих судов занимают свои должности, пока поведение их безупречно, то размытые стандарты «безупречного поведения» в данном случае могут включать не только уголовно наказуемое деяние, но и любое недостойное поведение, которое Сенат посчитает основанием для импичмента.

В США нет какой-либо раз и навсегда установленной единой процедуры импичмента. Каждый раз, когда Сенат созывается в качестве суда по делу об импичменте, в первую очередь принимаются правила процедуры, которые будут при-

¹¹⁹ Термин «важные преступления и мисдиминоры» был взят из общего права Англии. По мнению историков английского права, это понятие впервые было использовано королем Эдвардом III в 1376 г., когда последний дал указание парламенту подвергнуть импичменту лорда Латимера. Парламент исполнил волю короля, и таким образом термин стал частью английской истории импичмента. В американском праве, однако, содержание понятия «важные преступления и мисдиминоры» с точки зрения Конституции никогда не прояснялось Конгрессом, судами или обычаями. Все, что можно сказать с определенной степенью уверенности, что это термин наполняют содержанием... судьи импичмента.

¹²⁰ См.: Осаквэ К. Указ. Соч. С. 37, 38.

меняться в данном конкретном случае.

Всю процедуру импичмента, сообразуясь с нормами Конституции, принято подразделять на две стадии:

- 1) до начала судебного разбирательства;
- 2) само судебное разбирательство; для признания Президента виновным требуется 67 голосов, то есть 2/3 присутствующих сенаторов.

Отдельные важные принципы и правила процедуры импичмента носят универсальный характер:

- Принцип абсолютного молчания сенаторов в ходе судебного слушания. Они в этот период не имеют права высказывать свое мнение или устно задавать вопросы по делу. Если есть желание задать вопрос сторонам по делу, то сенатор подает записку председателю суда, и последний оглашает полученный вопрос.
- Во время судебного слушания председательствующий в Сенате принимает единоличные решения по всем вопросам процессуального права; если сенаторы с каким-либо решением не согласны, то им следует потребовать голосования и простым большинством голосов они могут преодолеть решение председательствующего.
- Так как нет единообразного свода процессуальных правил для любого случая импичмента, то суд импичмента для каждого дела устанавливает свои правила во следующих вопросах: сколько времени дать сторонам для изложения своих аргументов за или против обвинения; пригласить или нет свидетелей на судебное слушание; какова продолжительность судебного слушания; допускать или нет дополнительное доказательство (не включенное в материалы, переданные Палате представителей специальным прокурором) и др.
- Президент не обязан присутствовать в зале суда во время судебного слушания. Он может прислать своих защитников. Суд импичмента не имеет права заставить его давать устные показания в зале суда во время судебного

слушания в силу действия принципа разделения властей, который запрещает Сенату принудительно брать устные показания от Президента по его делу.

- Если Президент признан виновным и отстранен от должности, то он может нести уголовную ответственность и независимый прокурор по импичменту обладает полномочиями по возбуждению уголовного дела против него.
- Не существует предельного срока для принятия окончательного решения Сенатом после получения статей (статей) об импичменте Президента от Палаты представителей. Например, Пола Джонс 6 мая 1994 года предъявила судебный иск, в котором обвиняла Клинтона в сексуальных домогательствах. Моника Левински 6 августа 1998 года впервые давала показания о своих сексуальных отношениях с Клинтонем. 11 декабря 1998 года Палата представителей в полном составе одобрила две статьи об импичменте Клинтона, и только 12 февраля 1999 г. суд импичмента признал президента Клинтона невиновным.

Примечательными моментами по делу Клинтона являются следующие обстоятельства.

- Палата представителей назначила 13 обвинителей для поддержки обвинения в Сенате во главе с сенатором Джоном Хайдом (республиканец от штата Иллинойс и председатель комитета по судебным вопросам палаты).
- Суд импичмента по делу Клинтона состоял из 55 республиканцев и 45 демократов (сам Клинтон – демократ). В деле Клинтона Палата представителей предъявила два обвинения против него: лжесвидетельство в большом жюри и создание препятствий отправлению правосудия.
- Команда адвокатов Клинтона направила суду импичмента ответ, в котором выдвинула следующий аргумент: хотя Президент считает себя невиновным, но даже если он совершил деяния, содержащиеся в двух статьях об импичменте, они не являются достаточным основанием для его отстранения от должности.

- 17 августа 1998 г. Президент Клинтон в течение более 4 часов лично давал показания перед большим жюри по делу Monica Lewinsky¹²¹.

Самостоятельного рассмотрения в аспекте проблемы баланса властных полномочий заслуживает *соотношение правотворческой активности Конгресса и Верховного Суда*. Законодательство во многом зависит от судебных толкований, с помощью которых оно и интегрируется в правовые системы штатов и федерации. Судебное толкование законов нередко становится связующим звеном между общим и статутным правом, поскольку с помощью интерпретационных доктрин в практику применения законодательства вводятся не предусмотренные в самом тексте закона конструкции и понятия, созданные в прецедентном праве. Применяя закон, судьи связаны не только его текстом, но также теми прецедентами и правовыми доктринами которые были установлены в решениях вышестоящих судов.

Примечательно, что если Конгресс, принявший закон, не согласен с последующей его судебной интерпретацией, то он может исправить ситуацию, лишь изменив или дополнив сам законодательный текст. Но при отсутствии специального акта Конгресса, направленного на пересмотр судебного истолкования закона, интерпретационные доктрины Верховного суда наравне с самим законодательным актом являются действующим правом.

Кроме того, Верховный суд творит право не только посредством прецедентов, но и принимая нормативные правовые акты. Разработка им этих актов даже формально не связана с осуществлением судебной власти. Конгресс, начиная с 1934 г., серией законов делегировал Верховному суду целый ряд правотворческих полномочий. В том числе, это полномочия по составлению правил, относящихся к организации самой работы федеральных судов, порядку приема и рассмотрения дел по первой и по апелляционной инстанциям, судебному

¹²¹ Осаков К. Указ. соч. С. 39–41.

исследованию доказательств и др. Разработанные на конференции судей под председательством Главного судьи США, такие правила направляются в Конгресс. Если Конгресс в течение 90 дней (по правилам о доказательствах — 180 дней) не высказывает каких-либо возражений, правила вступают в законную силу, а иные действовавшие ранее акты нормативного характера соответствующим образом прекращают свое существование.

§ 3. Конституционные основы федеративного устройства США и развитие федерализма. Взаимоотношения федеральной власти и власти субъектов федерации.

Разделение властей, как известно, имеет как «горизонтальный», так и «вертикальный» аспект. Распределение государственной власти между двумя уровнями — федеральным и уровнем штатов — является исключительно сложной проблемой как в правовом, так и в практическом изменениях. В США сложилась конституционная модель *дуалистического федерализма*, которая заключается в таком разделении власти, когда оба уровня управления независимы друг от друга и обладают самостоятельным статусом, установленным в Конституции. Известно, что строгого разделения полномочий между федерацией и штатами не было ни в одной федерации. На практике всегда возникают сферы, в которых требуются кооперация федерации и ее составных частей. Модель федерализма, которая построена на таких отношениях солидарности и взаимного дополнения получила название *«кооперативного федерализма»*.

Принцип федерализма, хотя в Конституции непосредственно не упомянут, но вытекает из ее положений (раздела 10 статьи I, статьи VI, поправки X). Дуалистический федерализм, предполагает относительно жесткое разграничение сфер компетенции Союза и штатов. Так, раздел 8 статьи I, содержащий перечень исключительных полномочий Конгресса дополняется положениями раздела 9 статьи 1 (запреты на

действия федеральной власти относительно штатов) и раздела 10 той же статьи, определяющего, что изъято из компетенции штатов. В эту схему включен также принцип «подразумеваемых» полномочий Союза (последняя часть раздела 8 статьи I), предполагающий отнесение к компетенции федерации всех вновь возникающих предметов правового регулирования. Существуют также некоторые совпадающие полномочия Союза и штатов (правоприменение, судоустройство, налогообложение, регулирование хозяйства и др).

Согласно американской Конституции полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам, и пользование которыми не запрещено отдельным штатам, сохраняются за штатами либо за народом (поправка X). По оценкам специалистов в содержании данной поправки заключена сама суть американского федерализма. Как отмечал Джеймс Мэдисон в «Письмах федералиста» (№45) «полномочия, предоставляемые федеральному правительству, немногочисленны и четко определены. Полномочия, сохраняемые за правительствами штатов, весьма многочисленны и неопределенны»¹²². Это означает, что штатам нельзя что-либо передать: им и без того принадлежат все полномочия, выходящие за рамки федеральной компетенции, и чтобы наделить их большим, необходимо скорректировать исчерпывающий перечень полномочий федерации, то есть внести поправки в Конституцию.

Теория *кооперативного федерализма* появилась в 30-х годах XX века в США как основа внутригосударственных отношений в связи с проведением Ф. Рузвельтом Нового Курса (а по некоторым оценкам с периода курса Новой Свободы В. Вильсона). Суть американского кооперативного федерализма, который переплетается с дуалистическим, заключается в кооперации, — через соперничество и конкуренцию. Важная роль в системе этих отношений отводится судам.

К общим принципам кооперативного федерализма отно-

¹²² Цит. по: Захаров А. Е PLURIBUS UNUM. Очерки современного федерализма. М., 2003. С. 71.

ются: 1) принцип договорной природы государства, 2) нецентрализованный характер федерации, исключаяющей иерархию в отношениях между федеральной властью и субъектами федерации, 3) функции, которые согласно Конституции должны признаваться исключительными для федерации и штатов постепенно становятся совместными за счет солидарной ответственности за их осуществление, 4) кооперация сторон базируется на переговорных (согласительных) процедурах: «максимум согласия – минимум принуждения».

Например, федеральные программы, ранее нацеленные лишь на субсидирование штатов, в новых условиях содержат механизмы федерального контроля и совместной ответственности федерации и штатов за их реализацию. Постепенная трансформация дуалистического федерализма в кооперативный, не привела к изменению Конституции.

Тот факт, что имеется особая федералистская политическая культура – общеизвестен. Североамериканская доктрина определяет федерализм как «естественную» форму самоорганизации граждан, обеспечивающую согласование индивидуальных интересов. Истоки этого подхода можно обнаружить в «Письмах федералиста» Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. Исходя из этой концепции, можно прийти к заключению, что федерализм приобрел в США столь выдающееся воплощение потому, что построение принципиально нового, нецентрализованного государства здесь началось с конкретного человека, обладавшего нерушимыми правами и свободами. По существу, быть федералистом и быть либералом – одно и то же. Федерализм фактически вырос из самоуправления, из самоуправленческих навыков колонистов.

Конгресс США не является высшим законодательным органом с универсальной компетенцией, так как федеральный закон первичен только в сфере приложения федеральной компетенции, а во всем остальном высшей силой обладают законы штатов. Правовые системы штатов более динамичны. На двадцать семь поправок, внесенных в федеральную Конститу-

цию, приходится свыше шести тысяч поправок, принятых к конституциям отдельных штатов.

С конца 1950-х годов Конгресс, применяя специальную процедуру, научился ограничивать права штатов, не меняя их конституционного статуса. Это явление принято называть «федеральным опережением». Его суть в том, что федеральные власти, используя многочисленные недомолвки Конституции, активно занимаются нормотворчеством на стыке компетенций федерации и штатов — в свою пользу.

1990-е годы были отмечены двумя успешно проведенными деволюционными мероприятиями: первое — отмена Конгрессом общенациональных стандартов скорости на автомагистралях, второе — реформа системы социального обеспечения, в ходе которой федеральные власти расширили свободу штатов в использовании федеральных целевых грантов.

Конституция закрепляет *верховенство федерального права*. Это означает, что конституции и законы Соединенных Штатов, изданные во исполнение норм Конституции, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены властью Соединенных Штатов, являются высшими законами страны, и судьи в каждом штате обязаны им следовать, каковы бы ни были положения конституции или законов штата (абзац 2 статьи VI). Конституция разграничивает компетенцию между Союзом и штатами в *сферах правотворчества и осуществления правосудия*.

В американской Конституции *не выделяется сфера конкурирующей компетенции, однако фактически она сложилась*.

Верховный суд США на основании *клаузулы о «необходимых и уместных законах» (пункт 18 раздела 8 статьи I Конституции)* разработал концепцию «*подразумеваемых полномочий*», в соответствии с которой наделение Конгресса перечисленными в Конституции полномочиями предполагает и его право предпринимать необходимые меры для их осуществления.

Кроме того, благодаря толкованию Верховного суда, *полномочия федерального парламента были существенно расширены*,

в первую очередь на основании клаузулы о межштатной торговле (пункт 3 раздела 8 статьи 1). Вместе с тем необходимо отметить, что с середины 90-х годов XX века Верховный суд начал корректировать свою позицию, ограничивая федеральную законодательную экспансию. В настоящее время большинство судей Верховного суда считает, что Конгресс может использовать клаузулу о межштатной торговле для регулирования местной неэкономической деятельности только в том случае, если он может доказать, что такая деятельность действительно оказывает существенное воздействие на торговлю между штатами¹²³.

Наибольшее расширение власти Конгресса принимать законы, ограничивающие власть штатов, происходило именно благодаря расширительному толкованию клаузулы из статьи 1 Конституции о праве Конгресса регулировать торговлю. Начиная с 1938 года, федеральное законодательство объявлялось Верховным судом конституционным всякий раз, когда у Конгресса имелось рациональное основание для вывода о том, что регулируемый вид деятельности может оказать воздействие на торговлю между штатами. Таким образом, Верховный суд признавал конституционными многие схемы Конгресса по регулированию различных видов деятельности в штатах, которые лишь косвенно сказывались на торговых отношениях между штатами. Даже если какой-либо вид деятельности осуществлялся исключительно в пределах штата, то Конгресс все равно мог его регулировать, ссылаясь на то, что этот вид деятельности имел общенациональное значение. Например, в решении по одному из дел Верховный суд признал право Конгресса регулировать количество зерна, которое фермер, имеющий небольшое фермерское хозяйство в штате Огайо, мог выращивать для собственного потребления и для местной торговли. Суд обосновал свое решение ссылкой на то, что «кумулятивный эффект» такого рода деятельности многих фер-

¹²³ См.: Васильева Т.А. Современные формы государственно-территориального устройства: конституционная регламентация в зарубежных странах // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 2(75). С. 5–6.

меров, имеющих малые хозяйства, мог привести к снижению рыночной стоимости зерна.

Примечательно, что за 58-летний период после 1937 года Верховный суд ни разу не признал ни один федеральный статут неконституционным как выходящий за рамки власти Конгресса с учетом конституционной клаузулы о его праве регулировать торговлю. Однако в 1995 году Суд кардинально изменил данный подход к этой сфере конституционного нормотворчества своим решением по делу *United States v. Lopez*. В частности, в этом решении он признал недействительным федеральный уголовный закон, установивший уголовную ответственность за ношение оружия в какой-либо школе или вблизи нее. Верховный суд отверг аргументы, о том, что люди боятся совершать поездки в районы страны с высоким уровнем преступности, а насильственная преступность в школах затрудняет процесс образования детей, тем самым порождая «менее полезных членов общества». Суд счел, что принять такого рода аргументы означало бы наделить Конгресс правом законодательствовать по всем вопросам борьбы с насильственной преступностью. А это позволило бы Конгрессу посягнуть на традиционно принадлежащие штатам законодательные полномочия.

В решении по делу *United States v. Lopez* Верховный суд изложил новую позицию по полномочию конгресса о торговле между штатами, указав, что Конгресс вправе регулировать торговлю между штатами, 1) как в случае запрета на расовую дискриминацию на общественном транспорте, 2) даже тогда, когда определенные виды деятельности осуществляются только внутри штата, например, регулирование железнодорожных тарифов, устанавливаемых железнодорожными компаниями за перевозку грузов и пассажиров внутри штата, 3) регулировать виды деятельности, которые существенно влияют на торговлю между штатами¹²⁴.

Федеральное законодательство ныне играет роль определя-

¹²⁴ Бернам У. Правовая система США. М., 2006. С. 84–85.

ющего источника права в регулировании вопросов экономики, финансов, обороны, трудовых отношений, охраны природы и иных общегосударственных проблем, а также таможенных правил, торговли между штатами, авторских прав, патентных отношений и др.

Возрастанию значимости федеральных законов за последние десятилетия заметно содействовали различные социальные программы, например по образованию, оказанию помощи малоимущим, строительству дорог, борьбе с преступностью и др. Эти программы финансируются федеральными властями лишь при условии, что соответствующие штаты подчиняются требованиям, установленным федеральными законами.

На практике сложился порядок «обусловленного расходования средств». Конгресс не вправе напрямую брать под свой контроль законодательные собрания штатов и требовать от них принять какие-то конкретные законы. Но следуя упомянутому порядку, он может добиться тех целей, к которым стремится федеральное правительство. Федерация предлагает денежные гранты властям штатов при условии, что они организуют программы, отвечающие установленным федеральным требованиям. Юридическим источником такой власти Конгресса явилась клаузула о его праве устанавливать и взимать налоги «для того чтобы обеспечивать всеобщее благоденствие Соединенных Штатов». Это полномочие Конгресса, именуемое «прерогативой по распределению бюджетных средств», было значительно усилено ратификацией XVII поправки к Конституции США в 1913 году, которая впервые в истории страны закрепила право федеральной власти устанавливать и взимать прямой подоходный налог. Ныне федеральный подоходный налог – самый весомый из тех, что платят в казну жители Соединенных Штатов, его размер может колебаться от 15 до 40 процентов от суммы дохода.

Немногие штаты могут устоять против соблазна от федеральных средств, так как этот отказ означает для штата, что у него возникнет невыгодный «платежный баланс» в отноше-

нии федерального правительства: штат получит меньше денег в виде федеральных ассигнований, чем его граждане выплачивают в виде федеральных налогов. Так Конгресс на практике принуждает штаты принимать определенные законы или подчиняться иным федеральным директивам посредством «добровольного» согласия властей штатов соблюдать условия федеральных грантов.

Примером влияния федеральных программ обусловленного расходования средств на самостоятельность штатов может служить установление в штатах требования о достижении лицом возраста в 21 год для приобретения и употребления алкогольных напитков. Такое требование было одним из условий выделения федеральным правительством средств на строительство автострад.

В США наряду с федеральными источниками права действуют и источники штатов. Вместе с тем, согласно статье VI Конституции, судьи в каждом штате обязаны следовать Конституции и законам федерации, даже если в конституциях и законах любого штата будут содержаться противоречащие им положения.

В соответствии с «клаузулой о верховенстве» Верховным судом США были выработаны особые правила на случай коллизии законов, принятых в сфере перекрещивающихся полномочий федерации и штатов. В одном из основополагающих решений в 1956 г. Верховный суд установил, что при совпадении предмета законодательного регулирования федерации и штатов последние уступают федеральному законодательству лишь в том случае, если предусмотренная в нем схема регулирования является всеохватывающей, федеральный закон обеспечивает единообразную национальную политику, а закон штата может помешать осуществлению соответствующей федеральной программы¹²⁵.

Статья VI, закрепив приоритет «верховного права страны»,

¹²⁵ Жидков О.А. Вступительная статья // Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1993. С.11–12.

предопределила и иерархию нормативных источников права. Высшей юридической силой обладает сама федеральная Конституция. Затем – законы Конгресса, которые не должны противоречить ее положениям. Далее по юридической силе, но не по своему фактическому значению расположены акты исполнительной власти – президентские исполнительные приказы, директивы, планы реорганизации и др. На следующем уровне находятся источники права штатов (конституции, законы легислатур, административные акты исполнительной власти, муниципальные хартии и ордонансы). Специалисты отмечают, что по уровню востребованности судами правовые источники штатов значительно превосходят федеральные¹²⁶.

Штаты обладают высокой степенью самостоятельности в сфере правотворчества и правоприменительной деятельности. Каждый штат имеет свою конституцию, уголовные и гражданские законы, законы о порядке проведения выборов в федеральные органы власти, о внутренней торговле, здравоохранении, образовании, местных налогах, судебной системе, местном управлении, охране общественного порядка и др. В целом область применения законодательства и общего права штатов, в особенности по проблемам гражданского и уголовного права, судоустройства и судебного процесса, значительно шире, чем федерального законодательства и сопутствующего ему общего права, представляющего собой совокупность судебных прецедентов, порожденных необходимостью толкования федеральных законов.

Особого упоминания также заслуживает клаузула о доверии и уважении, в соответствии с которой в каждом субъекте федерации должны признаваться официальные акты, документы и материалы судебного разбирательства любого другого субъекта федерации (раздел 1 статьи IV Конституции США).

Признается гражданство штатов, которое одновременно является и гражданством США; штатам запрещено издавать

¹²⁶ Жидков О.А. Вступительная статья // Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1993. С. 11–12.

законы, ограничивающие права граждан других штатов (проживающих в других штатах).

Штаты имеют свою систему законодательных, исполнительных и судебных органов, построенную на основе принципа разделения властей. Законодательные органы (легислатуры) и губернаторы избираются населением. Помимо лейтенант-губернатора (аналог вице-президента в отдельных штатах) выборными должностными лицами являются также секретарь штата, казначей, генеральный атторней штата (глава департамента юстиции), аудитор, контролер. Они могут быть отозваны (отрешены) от должности судом импичмента, а в ряде штатов допускается отзыв губернатора. Штат не рассматривается как суверенное государство и право выхода из Союза за ним не признается. Согласно Конституции, Союз гарантирует каждому штату республиканскую форму правления и защищает от вторжения, а по обращению легислатуры или исполнительной власти (когда легислатура не может быть созвана) – от внутренних беспорядков, сопровождающихся насилием (раздел 4 статьи IV). На этом основании Конгресс еще в 1795 г. принял закон, предоставивший Президенту право применять военную силу для подавления восстаний, заговоров и беспорядков в любом из штатов; причем решение Президента о введении войск на территорию штата не подлежит судебному пересмотру.

Административно-территориальное деление и систему местных органов власти каждый штат устанавливает самостоятельно. В графствах и городах осуществляется местное самоуправление. Следствием урбанизации явилось создание метрополитенских регионов (объединяющих несколько городов), в которых действуют особые системы управления.

§ 4. Основные начала местного самоуправления в США

Единой системы местных органов власти в США не существует, так как каждый штат вправе решать этот вопрос по своему усмотрению в соответствии с установленной им же административно-территориальной системой. Господствующей является концепция самоуправления, которая основывается на признании самостоятельности избранных населением органов управления в пределах своей компетенции. Компетенция эта включает такие важные для населения вопросы как благоустройство городов и поселков, организация школ и больниц, охрана окружающей среды, обеспечение коммунальными услугами, строительство местных дорог и др. Органы местного самоуправления обладают определенными финансовыми средствами, получаемыми из собственных источников, от правительств штатов и федерального правительства. Местное самоуправление взаимодействует с администрацией штата, особенно в области управления полицией, образованием, здравоохранением, санитарным контролем и пр. Нередко администрация штатов прямо контролирует органы местного самоуправления, чему способствуют партийные механизмы и финансовые дотации из бюджета штата.

Графства — это основные административно-территориальные единицы, на которые делятся штаты (кроме Род-Айленда и Коннектикута). В стране насчитывается более трех тысяч графств, но размер их территорий и численность населения различны. Так, в штате Техас насчитывается 254 графства, в штатах Нью-Йорк и Калифорния — 57, а в штате Делавэр — 3. Если в крупных графствах (в штатах Калифорния, Иллинойс) проживает по 6–7 миллионов жителей, то в мелких порой всего 1 тыс. жителей.

Системы самоуправления в графствах определяются конституциями и законами штатов. Существует две основные формы советов графств: *совет комиссионеров* и *совет контролеров*. Первая предусматривает избрание населением 3–5 чле-

нов Совета. Вторая предполагает представительство в совете выборных должностных лиц муниципальных образований, входящих в графство (число таких представителей может достигать до 100). Обычно у советов нет постоянного председателя и они собираются на свои заседания не чаще одного раза в месяц. Совет вправе вводить местные налоги и сборы, принимать и контролировать бюджет, следить за организацией и проведением выборов и др. При советах создается аппарат чиновников, который и осуществляет реальное управление в графстве. Во многих графствах отдельно избираются шериф (начальник полиции и судебный исполнитель), прокурор, суперинтендант школ, казначей и другие, которые часто независимы от совета.

Аппарат управления возглавляет администратор, который назначается советом или избирается населением. Это должностное лицо как бы олицетворяет исполнительную власть и оказывает большое влияние на решения совета.

Особенностью американской системы местного самоуправления являются самоуправляющиеся общины, входящие в графство (*тауны и тауншипы*). Они распространены не во всех штатах, а лишь в некоторых (в Новой Англии, а также в штатах Нью-Йорк, Висконсин, Миннесота). Их насчитывается около 16 тысяч.

Тауны создаются на основе одного или нескольких мелких городских поселений и окружающей сельской местности с небольшим населением. Основным органом управления является таун-митинг (собрание жителей). Проводится обычно раз в год и принимает бюджет, избирает совет или конкретных должностных лиц, иногда действующих на общественных началах.

Тауншипы создаются в сельской местности, главным образом в штатах Среднего Запада. Система самоуправления здесь также предусматривает избрание совета и администраторов. Формой местного самоуправления выступают специальные округа, создаваемые legislatures штатов для осуществления

управления по ряду конкретных вопросов. Так, в границах штатов существуют школьные, транспортные, парковые округа, округа по пожарной охране, жилищному строительству, снабжению водой и др. Они иногда охватывают территорию нескольких графств. Администрация и советы таких округов, обычно выборные, пользуются значительной автономией.

В систему местного самоуправления входят также *города*, статус которых определяется legislaturой штата. Критерии для отнесения того или иного поселения к категории городов различны. Городом признается и огромный мегаполис с населением в несколько миллионов жителей, и (в некоторых штатах) поселок всего с 1 тыс. жителей. Как правило, крупные города имеют свою хартию, т.е. своеобразную конституцию, положения которой закрепляют некоторые традиционные привилегии и автономию. Города управляются муниципалитетами, которые во многом напоминают системы управления частными корпорациями. Они вправе владеть и распоряжаться собственностью, делать и предоставлять займы, заключать контракты. В крупных штатах (Техас, Иллинойс и др.) насчитывается более тысячи муниципалитетов, а в небольших (Род-Айленд, Нью-Хэмпшир и др.) – от 8 до 20. Системы управления городами при всем разнообразии могут быть сведены к трем основным: «мэр-совет», «совет-управляющий», комиссия форма городского самоуправления.

Система «мэр-совет» – наиболее старая и распространенная (охватывает примерно половину всех городов). При этой системе население избирает однопалатный совет (от 5 до 50 чел.), который выполняет роль маленького парламента, созываемого примерно раз в месяц. Такой совет издает акты, подобные законам. Параллельно население избирает мэра (на 2–4 года), который воплощает исполнительную власть (но иногда является председателем совета). Мэр и совет делят полномочия по назначению руководителей отделов и управлений, координируют их деятельность, но бывает и так, что некоторые должностные лица городского управления избира-

ются непосредственно населением. Мэр обладает правом вето, составляет проект бюджета и др. Мэр может быть отстранен от должности голосованием избирателей, решением совета, судебным решением или постановлением губернатора штата.

Система «совет-управляющий» (распространена примерно в 40% городов) отличается от предыдущей главным образом тем, что управляющий, являющийся главой администрации, не избирается населением, а назначается советом из числа опытных менеджеров, т.е. выступает как наемное должностное лицо. Поэтому совет всегда вправе его уволить. При этом может существовать и выбираемый населением мэр, но лишь для представительских функций.

Комиссионная форма городского самоуправления, которая распространена в меньшей степени, как бы отвергает разделение властей, соединяя законодательные и исполнительные функции в руках единой комиссии. Эту комиссию в составе 5–7 членов на срок 2–4 года избирают жители города, она сама издает необходимые правовые акты и через членов комиссии организует их исполнение. Каждый член комиссии возглавляет управление в муниципалитете и, следовательно, действует бесконтрольно. Один из членов комиссии становится председателем комиссии. В некоторых городах один из коммиссионеров выступает в качестве мэра, но только для представительских целей.

Внутри крупных городов, часто образующихся путем слияния нескольких соседних городов, а иногда и графств, оказывается несколько самостоятельных муниципалитетов. Это так называемые *метрополитенские регионы*, явившиеся следствием урбанизации.

Наибольший объем правового регулирования местного самоуправления приходится на штаты. К его источникам относятся конституции штатов (некоторые из них провозглашают право населения на местное самоуправление), акты их легислатур (прежде всего муниципальные кодексы, принятые во многих штатах), акты исполнительной власти штата (гу-

бернаторов, департаментов, иных ведомств), принимаемые в порядке делегированного законодательства и посвященные различным сферам управления.

Правотворчество штатов в сфере местного самоуправления дополняется федеральным — по вопросам, затрагивающим «существенный общенациональный интерес», а также местным. При этом *нормотворческие полномочия муниципальных органов трактуются как переданные им штатами*. Местное правотворчество представлено, в первую очередь, *хартиями самоуправления, принятие которых* устанавливается конституциями 44 штатов. Однако данным правом обладают не все местные единицы, а лишь те, которые получили статус «муниципальных корпораций». В ряде штатов такой статус имеют только города, численность населения которых превышает определенный минимум (например, в Аризоне — 3,5 тыс. человек, в Техасе — 5 тыс.). В некоторых штатах хартии самоуправления предусмотрены помимо городов также для графств и тауншипов. Хартии не должны противоречить федеральным Конституции и законодательству, а также конституции и законам соответствующего штата. Обычно хартии принимаются на местных референдумах. В некоторых штатах они подлежат последующему утверждению законодательством штата. Содержание хартий включает вопросы организации власти в соответствующей единице, порядок формирования органов местного самоуправления и их аппарата, статуса советника (депутата), осуществления гражданской инициативы и референдума.

Компетенция территориальных единиц местного самоуправления базируется на доктрине «*ultra vires*», предполагающей исключительно позитивную регламентацию полномочий.

Полномочия единиц местного самоуправления охватывают несколько сфер. Более всего местные власти занимаются вопросами социального обслуживания: школьным образованием, библиотечным делом, социальным обеспечением, благоустройством, организацией мест отдыха, контроля за качеством товаров. Второе место по объему функций органов местно-

го самоуправления занимают вопросы административно-управленческие: обеспечение правопорядка (управление полицией), правосудия и противопожарной безопасности, сбор налогов, проведение выборов, запись актов гражданского состояния. В меньшей степени органы местного самоуправления занимаются экономическими вопросами. Они руководят принадлежащими им предприятиями и службами, управляют своим имуществом, а также косвенно регулируют деятельность частных предприятий, осуществляют строительство муниципального жилья, устанавливают ставки арендной платы и т.п.

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

Полномочия самоуправляющихся местных сообществ осуществляются через институты непосредственной демократии (выборы, референдумы, общие собрания жителей, народная инициатива), а также через представительные, исполнительные и иные органы местного самоуправления. Статус и соотношение указанных институтов в различных политико-административных единицах неодинаковы.

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

Важным должностным лицом в графстве является *шериф*, обычно избираемый населением на два-четыре года. Он возглавляет полицию графства, производит аресты, вызов в суд и т.п. В городах шерифы отсутствуют, их функции выполняют начальники департаментов полиции, назначаемые либо местной властью (мэрами, управляющими, советами – в зависимости от системы местного самоуправления), либо исполнительной властью штата. Надзор за соблюдением закона составляет

главную обязанность *атторнеев* графств и городов, которые тоже чаще всего избираются местным населением, но иногда назначаются мэрами или управляющими либо атторнеем штата или губернатором. Помимо осуществления надзорной функции атторней занимается расследованием преступлений, представляет графство в суде. Расследование убийств производит *коронер*, обычно тоже избираемый населением.

Местное самоуправление в США построено по англосаксонской модели. Но, как и в других странах, воспринявших данную модель, это не означает полной свободы местного самоуправления от контроля со стороны государственной власти. Осуществляется он преимущественно органами исполнительной власти штатов. С 60-х годов XX века в системе кабинета губернаторов многих штатов стали создаваться специализированные департаменты по вопросам местного самоуправления.

Контроль штатов за местным самоуправлением осуществляется в основном в форме *административного надзора*. Патронаж со стороны штата может выражаться в предварительном одобрении актов органов местного самоуправления главой соответствующего департамента штата, а также в финансовых санкциях за ненадлежащее использование субсидий и субвенций — применяется лишь в рамках финансирования штатом различных местных проектов.

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

Кроме административно-территориальных единиц в США создано множество *специальных округов* (школьные, эколо-

гические, противопожарные и др.), которые не совпадают с административно-территориальным делением, а обусловлены естественными причинами и природными факторами. В таких округах население избирает либо комитеты, либо должностных лиц или орган, создавший округ, назначает сюда чиновников. Но ведают эти органы только вопросами, относящимися к профилю округа.

В административно-территориальных единицах, городах населением или городским советом избираются также различные *советы и комитеты* по разным вопросам (школьные советы, опекунские советы по делам о помощи нуждающимся, библиотечные советы и др.).

Вопросы и задания по теме:

1. Каковы предпосылки использования принципа разделения властей для формирования структуры государственного аппарата по Конституции США?

2. Какие средства предусматривает Конституция для Конгресса в целях ограничения активности Президента и какие наиболее активно используются на практике?

3. Охарактеризуйте основные компоненты конституционной модели «сдержек и противовесов» в США и сравните ее с Российской конституционной моделью.

4. Как американские, так и российские эксперты, оценивая проблемы развития национальных моделей «сдержек и противовесов» выделяют проблему усиления «президентской» ветви. Укажите черты сходства и отличия проявлений упомянутой проблемы в США и в России?

5. Объясните смысл утверждения «быть либералом и быть федералистом – одно и то же».

6. Практическая задача

Дело Соединенные Штаты против Никсона традиционно считается классическим примером, иллюстрирующим реалистичность доктрины «сдержек и противовесов», которая утверждает возможность установления правовых пределов для

деятельности Президента. Выделите группу аргументов, касающихся привилегии исполнительной власти. Имеются ли конституционные основания для исполнительной привилегии? Каким образом Верховный суд установил пределы этой привилегии в данном деле? Какие конституционные принципы легли в основу решения Суда? Уточните содержание этих принципов. Как бы Вы решили вопрос о конкуренции привилегии конфиденциальности президентских переговоров и фундаментальных требований отправления уголовного правосудия? Оцените доводы представителей Президента в сопоставлении с аргументацией и выводом Верховного Суда. С какой из сторон «согласилась» современная тенденция законодательного регулирования вопросов иммунитета президента? Следует ли, на ваш взгляд, в России законодательно закреплять в качестве абсолютной привилегии Президента привилегию конфиденциальности?

Глава 5. Организация государственной власти и разделение властей в Великобритании

(Кененова И.П.)

§ 1. Разделение властей – развитие конституционных институтов и доктрины в Великобритании

Уяснение особенностей конституционного права Англии становится более отчетливым в случае применения исторического метода, а не метода основанного на толковании конституционных принципов. Публичное право в этой стране развивалось в течение веков поэтапно. Английские ученые в конце XIX – начале XX веков придавали особое значение историческому измерению предмета своего исследования. Это относится не только к Дайси и Дженнингсу, но и таким авторам как Эрскин, Мэй, Энсон, Кейр, Уиар и др. В последнее время британские авторы, пренебрегая историческим аспектом, стараются исследовать конституционно-правовые институты в сопоставлении с общими конституционными принципами (такими как законность, справедливость, либерализм, демократия), которые теперь и в этой стране стали признаваться универсальными. Но есть ученые, которые считают такой подход не способным раскрыть специфику английского конституционализма. Например, А. Томкинс уверен, что сопоставление национальных институтов с абстрактными конституционными принципами непродуктивно. Следует рассмотреть эволюцию институтов монарха, парламента, правительства, судов для того, чтобы постичь природу британского публичного права, но этот исторический экскурс как раз и приводит к уверенному утверждению о том, что разделение властей всё-таки существует в английском конституционном праве¹²⁷.

Если принять позицию английских ученых, настаивающих на историческом подходе к исследованию особенностей английской системы власти, то принцип разделения властей

¹²⁷ См. Tomkins A. Public Law. Oxford University Press. New York, 2003. P. 33–40 (Пер. Д. Салихова)

должен проявиться сквозь канву исторических событий.

К началу периода, называемого историками Новым временем, власть в Англии в полной мере принадлежала Короне. В период правления Тюдоров (1485–1603) Англией управляли выдающиеся монархи. Это была грандиозная, яркая и самодостаточная эпоха Генриха VIII и Елизаветы I. Англия стала мощной протестантской державой. Корона находилась в центре социальной, религиозной, правовой и политической жизни. Это была эпоха, когда Монарх не правил, но управлял. Парламенты собирались и распускались по желанию Короны. Когда они собирались, их задачей являлось не столько издание законов, сколько предоставление суверену консультаций и поддержки, особенно финансовой. Отправление правосудия также подпадало под полномочия и контроль Короны.

Но даже на этой ранней стадии власть Короны не была абсолютной. Еще за три столетия до прихода к власти Тюдоров бароны короля Джона вынудили его принять условия Магна Карты. Этот документ, составленный в 1215 году и несколько раз пересмотренный впоследствии, ознаменовал первую со времени Норманнского завоевания (в 1066 г.) результативную попытку ограничить власть Короны. Данный документ предусматривал ряд прав свободных граждан, которые он мог бы противопоставить Короне. Некоторые положения Магна Карты действуют и по сей день, и к ним по-прежнему периодически обращаются на практике. Наиболее важное из них содержится в статье 29, которая предусматривает, что ни один свободный человек не может быть захвачен или помещен под стражу, или отправлен в ссылку иначе как по закону. Более значимое для нашего времени положение запрещало Короне повышать свои доходы посредством использования власти на землю и увеличения налогов. Особое конституционное значение данного документа, по мнению А. Томкинса, заключается, скорее, не в том, что Магна Карта говорит о правах, а в том, что она говорит о Короне¹²⁸.

¹²⁸ См. Tomkins A. Ibid. P. 50.

Магна Карта была не единственным документом подобного рода. Похожие документы составлялись в Европе на протяжении XIII века. Однако в двух смыслах Магна Карта — особенный документ. Во-первых, по своей цели. В то время как европейские документы были направлены на сохранение территориальной независимости или привилегий аристократии, целью Карты являлись контроль над Коронай и её подчинение закону. Во-вторых, она была составлена не как документ принуждения, а как правовой документ. Важно и то, что данный документ стал результатом сложного политического компромисса между королем и баронами. В конституционном смысле главным в Магна Карте был запрет: Корона лишалась права вводить определенные налоги «без согласия совета королевства».

Кто должен был бы давать согласие на это? Во время составления Магна Карты не было Парламента. Корона управляла через *Curia Regis*, члены которой являлись баронами. Парламент появился в XIII веке из этих средневековых институтов, самые знатные бароны вошли в состав Палаты лордов, менее знатные образовали чуть позднее Палату общин. Только к середине XIV века был создан постоянный двухпалатный Парламент. Конституционная роль этого органа сводилась к тому, чтобы быть инструментом, посредством которого Корона получала консультации. Если Короне необходимы были дополнительные средства, она обращалась к Парламенту. Корона управляла, но у Парламента находились «ремешки для стягивания кошелька».

На основе положений Магна Карты в течение XV–XVI веков Парламент сформулировал три принципа: во-первых, запрет установления налогов без согласия Парламента, во-вторых, требование о согласии обеих палат Парламента для принятия закона; и, в-третьих, право Палаты Общин вмешиваться и исправлять злоупотребления королевской администрации. Эти принципы стали известны как древняя конституция, в соответствии с которой источником власти считалась

Корона, но ее действия контролировались (проверялись) Парламентом. В современной Великобритании разделение власти между Коронай и Парламентом – это институциональное разделение, тогда как в древней конституции вся государственная власть находится у Короны, за исключением тех полномочий, которые специально переданы Парламенту.

Доктрина древней конституции не осталась неизменной. Наиболее серьезной угрозой для нее было правление Стюартов в XVII веке¹²⁹. Стюарты являлись сторонниками идеи богопомазанного монарха. Эта точка зрения предполагала, что король является представителем Бога и отчитывается только перед Богом, но не перед Парламентом. В соответствии с конституцией не все полномочия короны должны были быть разделены с Парламентом: в таких сферах как международные дела, армия и флот, чеканка монет Корона имела прерогативы. Джеймс и Чарльз пытались распространить абсолютную власть Короны также на сферу внутренней политики, устанавливали налоги и займы без согласия Парламента¹³⁰. Действия Короны безуспешно оспаривались в суде. В серии спорных и кризисных дел судьи отдавали предпочтение Короне, даже когда вес прецедентов был против такого решения.

К 1640-м годам Англия вошла в пучину гражданской войны. Конституционные разногласия между сторонниками парламента и роялистами хотя и не были единственной причиной

¹²⁹ Династия Тюдоров прервалась смертью Елизаветы I в 1603 г. Трон перешел к Джеймсу Стюарту, Королю Шотландии Джеймсу IV, ставшему королем Англии Джеймсом I. Джеймсу и его сыну и преемнику – Чарльзу I (1625–1649) было нелегко приспособиться к доктрине древней конституции.

¹³⁰ Джеймс установил новые косвенные способы взимания налогов: такие, как торговые пошлины, вводимые без согласия Парламента. Чарльзу было недостаточно непрямых способов налогообложения, и он обратился к помощи принудительных займов, снова без согласия Парламента. Столкнувшись с оппонентами из Палаты Общин, он арестовал их и заточил в Тауэр. После роспуска Парламента в 1629 г. Чарльз правил без него 11 лет – период, известный как личное правление. Но Корона нуждалась в деньгах, в 1630-х годах ей требовалось установление новых изобретательных форм налогообложения – разумеется, без согласия Парламента – наиболее печально известным из которых был сбор на постройку кораблей.

противостояния (сильна была и религиозная составляющая конфликта), но все же стали главным двигателем этой войны. Война захватила Англию, между 1642–1648 гг. дошла до Шотландии и Ирландии. Войну выиграли сторонники парламента, возглавляемые Оливером Кромвелем. В 1649 Чарльз был казнен, с 1649 по 1660 год Англия впервые в истории осталась без монарха. Вместе с монархом была также упразднена Палата лордов. Палата Общин и новая армия Кромвеля стали обладателями власти. Но республика просуществовала недолго. Кромвель умер в 1658 г., и в течение двух лет с его смерти династия Стюартов восстановила монархию, королем стал Чарльз II, а после его смерти – Джеймс II, принадлежавший католическому вероисповеданию¹³¹. Три года спустя после прихода к власти Джеймс был свергнут, поскольку Парламент предложил корону Вильяму Оранскому (протестанту), мужу дочери Джеймса Мэри. В 1688–1689 гг., учтя опыт прошлого, Парламент не стал рисковать и принял в форме закона, возможно, самый важный отдельный документ всей неписанной конституции – Билль о правах.

Билль о правах закрепил обстоятельства, при которых Корона может пользоваться своими полномочиями. «Права», установленные Биллем о правах – это права Парламента. Иными словами – это документ, который регулирует отношения Парламента и Короны. Его главные положения по-прежнему действуют и образуют ядро современной конституции. Основное значение данного документа состоит в следующем: полномочия Короны приостанавливать законы или их исполнение

¹³¹ Однако возвращение Стюартов не привело к восстановлению принципа богопомазанного монарха и восстановлению абсолютной монархии. Парламент не позволил Чарльзу прибавить к рукам религиозную, военную и политическую власть, на обладании которой настаивал его отец. Восстановление монархии лишь временно положило конец разногласиям. После смерти Чарльза трон перешел к его брату Джеймсу II (католику), и снова Англия оказалась в политическом и религиозном кризисе, поскольку новый монарх был намерен установить свою абсолютную власть, пытался упразднить англиканскую церковь, радикально увеличил размеры постоянной армии и дал понять, что конституционные ограничения не будут более препятствием для его деспотических замыслов.

упразднены (ст. 1); сбор денег для Короны под предлогом прерогативы без согласия Парламента незаконен (ст. 4); постоянная армия не может существовать в мирное время (ст. 6); свобода слова, выступлений и слушаний Парламента не может быть оспорена в каком-либо суде и нигде, кроме как в Парламенте (ст. 9). Если Билль о правах лишь установил условия, в соответствии с которыми Англия должна развиваться как монархия, то Акт о престолонаследии 1701 г. закрепил за Парламентом также полномочия по изменению линии наследования. Комплексный эффект этих конституционных законов выразился в том, что монарх стал править в Англии не в силу его избрания Богом, а в той мере, в какой Парламент ему позволяет. Власть начинается с Короны, но она находится у нее только поскольку и только до тех пор, пока Парламент желает этого.

Таким образом, в политической истории XVII века обнаруживается связь с конституционным правом XXI столетия в том смысле, что она свидетельствует о существовании разделения власти между Коронай и Парламентом задолго до разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Т.е. XVII век стал системообразующим периодом для английской конституции. Как отмечает А. Томкинс, «английская конституция возникла в крови гражданской войны... а не в условиях политического идеализма XVIII века. Гражданская война, цареубийство, междуцарствие, common wealth и протекторат, восстановление монархии и так называемая “славная революция” 1689 г. стали центральными элементами конституционного строительства. Окончанием XVII века было ознаменовано и установление конституционного порядка в Англии. Органы государства и отношения между ними были установлены к 1700 г. Биллем о правах и Актом о престолонаследии. Едва ли стоит удивляться поэтому, что философия XVIII века не может объяснить английскую конституцию. К сожалению британских либералов, английская конститу-

ция возникла до появления гения Монтескье, Тома Пейна и Джеймса Мэдисона»¹³².

Восприятие английскими учеными-конституционалистами принципа разделения властей менялась со временем. До 1990 годов доминировал подход, который основывался на отношении к нему как к чуждому для британской традиции государственного строительства. Например, классик английской правовой и политической мысли У. Бэйджот в своей знаменитой книге «Английская конституция» развивал мысль о том, что английское конституционное право базируется не на разделении властей, а на их слиянии. Действительно, министры являются членами одной из палат парламента, который, в свою очередь, самостоятельно осуществляет контроль над осуществлением собственных привилегий, хотя это является судебным полномочием; министр внутренних дел участвовал (до последнего времени) в назначении уголовного наказания, то есть осуществлял судебную функцию; делегированное законотворчество — пример осуществления законодательной функции органами исполнительной власти; создание процессуальных норм самостоятельно судом — образец судебного правотворчества и т.д. Все эти и другие примеры могут являться доказательствами того, что английское публичное право основано не на разделении властей, а на их слиянии. Хотя в Англии есть парламент, правительство, судебная система, это не дает оснований утверждать, что Конституция предусматривает разделение властей. Есть определенное разграничение полномочий между этими ветвями власти, но оно является лишь доктринальным, а не нормативным.

Но путь реформ, на который вступила Великобритания в конце XX века, обусловил его переоценку. Исследователи осознали актуальность упомянутого принципа для развития конституционного права Великобритании.

Британские авторы уже давно отмечали неоднозначность содержания принципа разделения властей, исходя из того, что

¹³² Tomkins A. Ibid. P. 60.

в науке распространены два подхода к вопросу о допустимости его использования для характеристики конституционного строя страны. Одни исследователи считали данный принцип неотъемлемым компонентом конституционализма и, следовательно, полагали, что все конституции должны его придерживаться. Другие применяли данный принцип исключительно к конституциям президентских форм правления, иными словами, относились к нему «прежде всего как к механизму категоризации, полезному методу разделения различных форм правления»¹³³.

Но в любом случае ученые исходили из того, что на практике разделение властей проявляется в трех аспектах. *Во-первых*, речь может идти о *разделении институциональных структур*, поскольку любому государству необходимо иметь органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Например, многочисленные народные избранники, представленные в законодательном собрании, не могут заменить суды. *Во-вторых*, этот принцип может выразиться в *разделении соответствующих групп полномочий*, которые необходимо осуществлять каждому государству: создавать общие законодательные и более узкие административные акты, выносить судебные решения для регулирования споров, возникающих в связи с применением норм этих актов. Понятно, что законодательный орган не может рассматривать конкретные споры, а суды не могут принимать законодательные акты. *В-третьих*, принцип разделения властей следует рассматривать с точки зрения *разделения лиц*. Государству не обойтись без трёх видов участников осуществления публичной власти: и тех, которые избираются демократическим путем, осуществляя затем законодательные полномочия; и тех, которые являются экспертами в области разрешения правовых споров; и тех, которые обладают специальным управленческим опытом и знаниями.

Знакома английским ученым и *проблема выбора между дву-*

¹³³ См.: Барбер Н.У. Разделение властей и Конституция Великобритании // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. № 1. С. 3–17. URL: <http://law-journal.hse.ru/data/2013/02/23/1306539697/Право%202012-1-3.pdf>

мя версиями доктрины разделения властей, одна из которых, «чистая», настаивает на строгом разделении трех ветвей (вместе с институтами, полномочиями и их персоналом), а другая – «частичная», отдающая приоритет аспекту «взаимоограничения властей» и допускает взаимопроникновение полномочий. Например, судьи могут получить исполнительные полномочия для управления судебной системой, а законодательные органы могут быть наделены судебными полномочиями, чтобы наказывать своих членов за их неправомерное поведение¹³⁴.

Как уже было отмечено, большинство специалистов, писавших о Британской Конституции до 1990 года, выражали изрядный скептицизм относительно применимости данной доктрины к британскому конституционному строю. Возражения выдвигались на двух уровнях.

На первом из них основой для сомнений стал опыт британского конституционного развития. В частности, учёными отмечалось, что принцип разделения властей не должен применяться к конституциям парламентского типа и, соответственно, к Британской Конституции, поскольку в основе парламентских систем лежит принцип слияния, а не разделения властей. В парламентской системе законодатель берет на себя политический компонент исполнительной власти, которая находится в зависимости от него в плане установления ее статуса и компетенции. Премьер-министр, возглавляющий исполнительную власть, в отличие от президента (в президентской республике) не избирается населением, и потому ограничительные механизмы конституции не распространяются на сферу его полномочий; он может действовать, если парламент поддерживает его политику (или мирится с ней).

Авторы также ссылались на статус Лорда-канцлера в качестве подтверждения неприменимости принципа разделения властей к Британской Конституции. Он являлся спикером Палаты лордов, но в то же время – и элементом исполнительной власти, входя в состав кабинета министров, а кроме того,

¹³⁴ Барбер Н.У. Указ. соч.

выступал в качестве судьи. Таким образом, он участвовал в осуществлении всех трех видов государственной власти.

Принималось также во внимание, что до недавнего времени высшим судебным органом Великобритании оставалась Палата лордов. Комитет законодательного органа служил в качестве высшей судебной инстанции. Конституционные реформы последних десятилетий изменили эту ситуацию, но остались и другие явные несоответствия. Так, исполнительная власть наделена делегированными ей законодателем ограниченными правотворческими полномочиями для принятия законов (*statutory instruments*) и обладает правом решать некоторые юридические споры. Органы законодательной власти могут осуществлять судебные полномочия в отношении своих членов, наказывая их за правонарушения. Наконец, суды являются правотворческими органами. Как известно, общее право создали судьи, а не парламент.

Нельзя также упускать из вида и неиссякаемую актуальность концепции «суверенитета Парламента», который, будучи теоретическим хранителем суверенитета, в любой момент может предложить новое правило, отменив или упразднив предыдущий обычай. Вместе с тем, надо признать, что в современных условиях Парламент все же связан определенными обязательствами, не всегда имеющими строгие юридические параметры. Например, трудно представить, что этот орган может принять закон, откровенно направленный на нарушение основных прав человека.

Суверенитет парламента – фундаментальный принцип британского конституционного права – также является принципом обычного права. Он неоднократно признавался судами; в частности, в 1840 г. судом было подтверждено право парламента судить своих членов за нарушение своих прав и привилегий, в 1884 г. судом было подтверждено полное право Парламента распоряжаться своими внутренними делами.

Принцип парламентского верховенства означает, что парламент имеет, при английском государственном устройстве,

право издавать и уничтожать всевозможные законы; нет ни одного лица, ни учреждения, за которым бы английский закон признавал право преступать или не исполнять законодательные акты парламента.

Всякий парламентский акт (или часть его), создающий новый закон или же отменяющий или изменяющий существующий закон, должен быть исполняем всеми судами. Тот же самый принцип с отрицательной стороны может быть выражен так: «никакое лицо, никакое собрание лиц при английской Конституции не имеют права издавать постановления, которые были бы не согласны с парламентскими актами, или, другими словами, пользовались бы судебной защитой вопреки парламентскому акту»¹³⁵, как писал выдающийся английский государствовед А.В. Дайси.

Вторая группа возражений (более фундаментального порядка) касалась безупречности принципа разделения властей как такового. Утверждалось, что разделение властей как идея является ошибочной, поскольку не существует естественного разделения властей между тремя ветвями государственной власти. Более умеренные ее сторонники считали, что это разделение является весьма размытым.

На протяжении 1990-х происходит постепенное возрождение интереса к принципу разделения властей и его переоценка. Традиционные взгляды ученых старой школы, согласно которым эта доктрина не характерна для британского конституционализма, подвергли пересмотру. В частности, такие конституционалисты, как К. Манро, Т.Р.С. Аллан и Э. Барендт сделали попытку представить британскую конституцию отражающей не букву, а дух концепции разделения властей¹³⁶,

¹³⁵ Дайси А.В. Основы государственного права Англии. М., 1907. С. 47.

¹³⁶ Манро, например, тщательно исследовав пересечения полномочий, которые существуют в современной конституционной практике между ветвями власти, акцентировал внимание на ограничениях, установленных в таких ситуациях: например, Палата лордов обладает законодательными полномочиями, но не может свободно их использовать; обе палаты Парламента обладают карательными полномочиями, но практически не используют их; все министры должны быть членами одной из палат парламента, но есть ограничение на число

и они не были одиноки в таком понимании данного вопроса.

Во-первых, ученые обратили внимание на то, что судебная власть уже давно отделена от двух других ветвей государственной власти. В соответствии с Актом о дальнейшем ограничении Короны и лучшем обеспечении прав и вольностей подданных 1701 г. (Act of Settlement) судьи судов высшей инстанции были защищены: они могли быть отстранены от своих должностей только после принятия соответствующего решения обеими палатами Парламента (с тех пор эта процедура была реализована на практике один раз)¹³⁷.

Во-вторых, некоторые явные примеры «слияния» властей в действительности носили лишь «внешний» характер. Так, например, тот институт, который преобразовался после реформы в Верховный суд, формально был комитетом законодательного органа. На самом деле между Палатой лордов (Судебным комитетом) и остальным парламентом существовало заметное различие. Члены Судебного комитета назначались с учетом профессионального юридического опыта, и остальные члены Палаты лордов всегда соглашались с его решением по юридическим вопросам. Участие членов данного комитета в парламентских дебатах хотя и было активным, но члены Судебного комитета уделяли внимание по большей степени формально-юридическим, а не политическим вопросам и к тому же являлись лишь малой частью состава палаты, что определяло их скромную роль в принятии статутов.

В-третьих, хотя существует тесная связь между законода-

министров в Палате общин. В итоге Манро приходит к выводу о том, что хотя и не существует абсолютного разделения властей в Великобритании, но в различных важных вопросах идеи разделения властей сформировали ряд конституционных положений, которые повлияли и продолжают влиять на британское конституционное мышление. Аллан продолжил эту линию размышлений, настаивая на значимости разделения властей применительно к различным спорам о независимости судебной власти. Но учёный, который пошёл дальше всех, по мнению А. Томкинса, – Барендт, который в своей книге «Введение в конституционное право» исходил исключительно из разделения властей в вопросе о структуре английского конституционного права (См.: Tomkins. Ibid. P. 48.)

¹³⁷ См.: Барбер Н.У. Указ. соч.

тельной и исполнительной ветвями власти (в силу единства политических аспектов управления страной), между ними есть и существенные различия. Огромная армия британских чиновников не заседает в парламенте. Законодательством запрещено государственным служащим быть членами Палаты общин¹³⁸. Считается, что при выполнении своих служебных обязанностей они должны быть вне политики: беспрекословно следовать директивам и курсу того органа, в котором они служат¹³⁹. Палата общин избирается и разрабатывает политический курс Великобритании, а исполнительная власть состоит из технократов, которые занимают свои должности благодаря их административным или профессиональным навыкам. Они должны реализовывать на практике политический курс, установленный законами и решениями Кабинета министров. Британские ученые полагают, что различие между законодательной и исполнительной ветвями власти является даже более глубоким в парламентской системе правления, чем в президентской.

В-четвертых, частичное совпадение функций (например, и законодательная ветвь, и исполнительная занимаются правотворчеством) можно рассматривать как примеры реализации принципа разделения властей, а не как нарушения. Законодательные полномочия делегируются исполнительной власти не только в парламентских системах, но и в президентских, а тем более, в смешанных. При этом задачей исполнительной власти являются адаптация и выполнение норм законов посредством принятия соответствующих нормативных актов в сфере ведения исполнительной власти. Таким образом, получается, что профессионализм исполнительной власти и ее способность к быстрой адаптации усиливают эффективность законодательной власти.

Нельзя не отметить и то, что британские ученые-конституционалисты изменили свое восприятие самой при-

¹³⁸ House of Commons Disqualification Act 1975. S. 1(l)(b).

¹³⁹ Civil Service Code. Paras 13 & 14.

роды доктрины разделения властей. Если прежде они склонны были рассматривать ее в чисто описательном ключе как концепцию, характеризующую президентскую форму правления, то в более поздних работах признали ее универсальность, что не отменяет национальных особенностей формирования баланса между ветвями власти¹⁴⁰.

Британские авторы свое новое понимание принципа разделения властей связали с открытием в нем *инструментального* потенциала *средства защиты свободы* человека. Вместе с тем, исследователи стремились вычленить цель доктрины разделения властей, полагая, что она должна способствовать эффективным действиям государства, наделяющего соответствующими полномочиями те институты, которые наилучшим образом могут их использовать. В западной науке существует давняя традиция ставить во главу угла принципа разделения властей *решение задачи эффективности власти*, а не обеспечения свободы граждан. Современные авторы отмечают, что эффективность – пустое слово, если органы, отвечающие за выбор и проведение политики государства, *не находятся под контролем его граждан*. Кроме того, принцип разделения властей должен быть реализован так, чтобы *удовлетворить потребность в опыте и знаниях специалистов* при разработке законов и политического курса страны, а для этого должен предполагать различные формы контроля над властью и ее подотчетность. Обращалось также внимание на то, что реализация принципа разделения властей требует приверженности идее верховенства закона: чиновники должны соблюдать и применять закон ответственно и осознанно. Особенно важно, чтобы судьи выносили свои решения лишь на основе закона, а не под давлением взятки. Кроме того, важно, чтобы закон применялся также и к государственным служащим, обязывая их выполнять решения, принимаемые выборными государ-

¹⁴⁰ Барбер также разделяет данную позицию и называет ряд авторов со сходным восприятием принципа разделения властей: Н.В. Барбера (Barber N.W.), Барендта Е. (Barendt E.), Лэйн Дж. (Lane J.), Кэйролэн Е. (Carolan E.). См.: Барбер Н.У. Указ. соч.

ственными органами.

За последние двадцать лет в конституционном праве Великобритании появились нормы и институты, которые свидетельствуют о том, что принцип разделения властей осознанно учитывается властью и применяется на практике.

Наиболее известной реформой, связанной с рассматриваемым принципом и вызвавшей обширный резонанс, стала отмена судебной функции Палаты лордов и создание Верховного суда. Согласно Акту о конституционной реформе 2005 г. был создан новый Верховный суд, отделенный от законодательной ветви власти и состоящий из судей, которые больше не являлись членами Палаты лордов¹⁴¹. Теперь высшими судебными органами, юрисдикция которых распространяется на территорию всего государства, являются Верховный суд, заменивший в качестве высшей апелляционной инстанции Палату лордов, и Судебный комитет Тайного совета¹⁴² при монархе. Нередко данная мера как в самой Великобритании, так и за ее пределами рассматривается как «косметическая», поскольку те же люди в результате стали исполнять те же функции, как это было при старой системе. Вместе с тем она покончила с наиболее очевидным и наименее оправданным в британской системе правления включением одной функции власти в

¹⁴¹ The Constitutional Reform Act 2005.

¹⁴² Ее Величества Почтеннейший Тайный Совет (Her Majesty's Most Honourable Privy Council) является органом, объединяющим советников королевы. Суверен, действующий по рекомендациям Совета, называется Король в-Совете (King-in-Council). Членов совета именуют тайными советниками. В состав Судебного комитета входят как юристы, так и политики. Судебный комитет Тайного Совета является высшей апелляционной инстанцией Великобритании и рассматривает как вопросы светского права, так и церковного, а также выполняет функции апелляционной инстанции для некоторых стран Британского Содружества. Но в большинстве случаев высшим апелляционным судом является Верховный суд. До создания в 2009 году Верховного суда Судебный комитет рассматривал соответствие законодательства Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии праву Соединенного Королевства. Функции Судебного комитета Тайного совета по вопросам деволюции (Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии), то есть, передачи властных полномочий государственным органам британских регионов 1 октября 2009 года, были переданы Верховному суду Великобритании.

структуру органа, предназначенного для осуществления другой функции.

Наряду с созданием Верховного суда Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии Акт о конституционной реформе также уменьшил и роль Лорда-канцлера, который потерял возможность действовать в качестве судьи и принимать участие в назначении судей. Еще в 2003 году Управление Лорда-канцлера было объединено с министерством юстиции, а Лорд-канцлер занял одновременно и пост министра юстиции, а реформа 2005 года, проведенная правительством Тони Блэра, передала большую часть функций Лорда-канцлера другим субъектам. Палату лордов возглавил Лорд-спикер¹⁴³, а судебную власть в Англии и Уэльсе – Лорд – верховный судья Англии и Уэльса. Закон о конституционной реформе 2005 года упразднил также категорию лордов-юристов, заседавших в комитетах Палаты лордов, и отменил ее апелляционную юрисдикцию.

Должность Лорда-канцлера все еще существует, но он утратил возможность быть одновременно министром юстиции и судьей. Вместе с тем, входя в состав Кабинета министров, он отвечает за суды и отправление правосудия, его конституционная обязанность заключается в оказании поддержки судьям и отстаивании их независимости¹⁴⁴. Лорд-канцлер по-прежнему остается членом парламента, но, не являясь спикером Палаты лордов, уже не заслуживает упрека в нарушении принципа разделения властей. Комментаторы изменения статуса этого должностного лица обычно упоминают среди мотивов помимо стремления следовать упомянутому принципу также о противоречии прежнего статуса Лорда-канцлера требованиям Европейской конвенции по правам человека (судья утратит свою беспристрастность, если будет одновременно занимать должность министра).

Создание Верховного суда и изменение статуса Лорда-

¹⁴³ The Constitutional Reform Act 2005. P.18.

¹⁴⁴ Ibid. P. 3.

канцлера — это важные и заметные шаги на пути к утверждению принципа разделения властей в конституционном механизме Великобритании. Но есть еще и другие сферы, где ощутимо (хотя и менее явно) влияние принципа разделения властей. С принятием Акта о правах человека 1998 г., права, провозглашенные в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), получили более высокую степень защиты внутри страны. Согласно статье 6 Конвенции необходимо, чтобы при принятии решений о привлечении лица к уголовной ответственности, а также при определении его гражданских прав и обязанностей каждый «имел право на справедливое публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основе закона». Следуя данной статье, суды приняли решения, ограничившие судебные полномочия министров, в том числе отменили полномочие министра внутренних дел определять фактический срок заключения для приговоренных «пожизненно»¹⁴⁵. Вынесение приговора относится к полномочиям судов и должно осуществляться судьями, а не чиновниками исполнительной ветви власти.

§ 2. Конституционно-правовые основы и практика взаимоотношений между органами публичной власти Соединенного Королевства

Особенности взаимодействия институтов верховной власти в Великобритании: монарха, парламента, премьер-министра, правительства и других общегосударственных структур государственной власти предопределены доминирующей ролью исполнительной власти. Последняя не имеет упорядоченного и императивно определенного конституционного статуса, но британский конституционный правопорядок всё же установил для нее ограничения.

Британское публичное право не знает дефиниции испол-

¹⁴⁵ См., например: Барбер Н.У. Указ. соч. С. 16.

нительной власти как таковой, в то время как юристы, специализирующиеся в сфере публичного права, активно используют термины «публичная администрация», «правительство» или «исполнительная власть». Однако ни один из этих терминов не имеет общепризнанного или авторитетного определения как в конституционном, так и в административном праве Великобритании. Это не означает, что право полностью игнорирует исполнительную власть. Напротив, существует ряд источников и институтов исполнительной власти, которые могут быть определены в правовых понятиях. «Корона», «министры Короны» и «государственные секретари» – это все термины, имеющие отношение к исполнительной власти. Они широко используются как общим правом, так и статутным, даже если их точное значение не всегда понятно.

Вместе с тем существующие правовые предписания о британской исполнительной власти носят фрагментарный характер. Ни институт премьер-министра, ни кабинета министров не являются порождением закона. Вопросы занятости гражданских служащих лишь частично урегулированы правом. Но по мере удаления от центра британского механизма исполнительной власти возрастают правовые ограничения для деятельности ее институтов. Полномочия и функции полиции, органов безопасности и разведки, деятельность правительств Шотландии и Уэльса, исполнительных органов местного самоуправления гораздо в большей степени ограничены статутами по сравнению с центральным правительством, министрами и руководителями структурных подразделений гражданской службы.

Право Великобритании не регулирует деятельность главы Правительства и его аппарата. Данные институты возникли не из конституционных принципов, как и большая часть Конституции Великобритании, а из политической целесообразности. Премьер-министром, как известно, становится лидер политической партии, которая имеет большинство в Палате общин. Данное назначение на должность осуществляется ко-

ролевой. Однако даже если королева откажется от назначения упомянутого политического деятеля на должность Премьер-министра, то это не станет правонарушением. Возможно, этот поступок королевы будет неправильным, но он не будет незаконным.

Тот факт, что общеобязательным стало правило, согласно которому Премьер-министром становится лидер партии, имеющей большинство в Палате общин, является свидетельством верховенства правил конституционной политики, а не верховенства права. Большинство комментаторов конституции для определения данного правила используют термин «конституционная конвенция»¹⁴⁶. Все комментаторы сходятся в оценке «конвенционных норм» как норм, реализация которых не может обеспечиваться судебной защитой. Данное положение обусловлено тем, что упомянутые правила проводятся в жизнь благодаря такому политическому институту, как Палата общин. Поэтому, если королева откажется назначить Премьер-министра, то действия ее нельзя признать незаконными в судебном порядке, но они могут быть признаны неконституционными Парламентом, в частности, – Палатой общин.

Члены кабинета назначаются королевой по совету Премьер-министра. Именно он определяет, кто входит в состав кабинета и за какие направления политики правительства каждый из членов кабинета отвечает. Кабинет обычно вклю-

¹⁴⁶ В отечественной учебной и научной литературе по конституционному праву зарубежных стран упомянутый термин именуется также «конвенционные нормы», «конституционные соглашения», «конституционные обычаи». Сама должность Премьер-министра – это порождение конституционной конвенции, а не закона. Статус конституционных конвенций является предметом спора. Некоторые эксперты настаивают на том, что данные правила носят исключительно описательный характер, а значит – те, кто их игнорирует или нарушает, не нарушает Конституцию, но лишь изменяет ее. Другие склоняются в большей степени к императивному подходу, полагая, что отказ от следования конвенционным нормам является «неконституционным действием» (причем «неконституционное действие» следует отличать от «незаконного действия»). Но даже если вторая точка зрения окажется предпочтительной, то решение вопроса о неконституционном характере деяния следует отнести не к компетенции судебной власти, а, по крайней мере, к ведению Парламента.

чает около двадцати — двадцати четырех высокопоставленных министров, хотя численность его не носит фиксированного характера. В правительство зачастую входят руководители департаментов, причем наиболее важные из подразделений (например, казначейство) направляют обычно двух министров. Общее число министров в правительстве обычно составляет 110, большинство из которых являются младшими министрами, не входящими в состав кабинета. Обычное соотношение министров — 90 от Палаты общин, 20 от Палаты лордов.

Правительственные департаменты, в отличие от Премьер-министра и кабинета, создаются на основе правовых предписаний, то есть в соответствии со статутами, или прерогативами¹⁴⁷. Тем не менее, Премьер-министр может реорганизовать правительственные департаменты и осуществлять по своей воле перестановки министров. Таким образом М. Тэтчер объединила в одном департаменте вопросы торговли и промышленности и разделила ведомства здравоохранения и социального обеспечения. Большинство правительственных департаментов возглавляют государственные секретари, должности которых опять-таки установлены правовыми предписаниями. С юридической точки зрения, основной единицей исполнительной власти в Великобритании является правительственный департамент. Когда современные статуты предоставляют полномочия в сфере исполнительной власти, то, как правило, путем расширения возможностей «государственных секретарей». В конституционном праве Великобритании правительство — это правительство министров. Полномочия и обязанности правительства возлагаются на министров, а не на премьер-министра и не на исполнительную власть в целом. Если не на практике, то, по крайней мере, в правовых предписаниях ответствен-

¹⁴⁷ Прерогативы — это полномочия Короны, за которыми суды общего права признают юридическую силу. Некоторые из них могут быть реализованы исключительно королевой (назначение Премьер-министра, роспуск парламента, подписание законов и т.д.), но большая их часть теперь исполняется министрами (подготовка договоров, защита государства, развертывание вооруженных сил, занятость государственных служащих, предоставление почестей, выдача паспортов и пр.).

ность государственного секретаря за политику, проводимую его департаментом, возлагается исключительно на него. Никакой другой министр, даже Премьер-министр, не имеет законного полномочия освободить его от выполнения обязанностей. Премьер-министр и кабинет могут способствовать или препятствовать, но формально они не имеют права давать указания отдельным министрам по осуществлению их полномочий.

Так предусмотрено правом, но политическая реальность совершенно иная. Те министры, которые не поддерживают политику премьер-министра, сами не успеют заметить, как окажутся без своей должности. Более того, хотя формально Премьер-министр не может диктовать министрам, каким образом им исполнять свои полномочия, на самом деле Премьер-министр и/или кабинет определяют политику правительства. Конституционной конвенцией определено, что все министры правительства (будь то члены кабинета или нет), должны нести коллективную ответственность за всю его политику. Это обеспечивает сильную позицию премьер-министра (по крайней мере, до той поры, пока он сохраняет эффективный контроль над правительственной политикой). Раньше считалось, что центральной частью политической власти является кабинет. Этот взгляд на роль кабинета сохранял устойчивость до середины двадцатого века. Однако после премьерства Маргарет Тэтчер и Тони Блэра сформировалось отношение к кабинетному правлению как к реликту. Действительно, еще до того, как госпожа Тэтчер пришла к власти, находились те, кто обосновывал позицию о том, что политическая власть в целях повышения эффективности должна быть передана от кабинета к премьер-министру. В реальности правительство Великобритании не является ни правительством Премьер-министра, ни правительством кабинета.

Кабинет иногда может играть важную роль, но не в определении политики исполнительной власти. В настоящее время он выполняет следующие функции: обеспечение обмена ин-

формацией между высшими министрами, экспертная оценка ситуации при решении наиболее сложных проблем правительственной политики, побуждение министров к проявлению солидарности в решении таких вопросов, с которыми не под силу справиться небольшим группам министров. Задача, за которую кабинет не берется, это как раз принятие решений в качестве высшей инстанции выработки правительственной политики. Но это не обязательно означает, что политике делает только Премьер-министр со своими советниками. Основная часть правительственной политики формируется не кабинетом, не Премьер-министром, а малыми группами министров, советников и гражданских служащих, работающих в тесном взаимодействии. Чтобы понять, как работают эти группы, и уйти от дебатов по поводу соотношения ролей премьера и кабинета, в британской науке развивают модель «ядра исполнительной власти», которым охватывается «небольшое число учреждений в самом центре исполнительной власти, выполняющие наиболее существенные политические задачи и общие функции координации бизнеса, а также функции контроля за департаментами»¹⁴⁸.

Этими учреждениями в настоящее время являются офис Премьер-министра, офис кабинета, министерства финансов, министерства иностранных дел, юридические структуры центрального правительства и правящей партии, а также базы массовой поддержки.

К началу 2000-х ядро исполнительной власти стало более интегрированным, чем в 1997 г. В штат офиса Премьер-министра входили уже 190 сотрудников против 130 в 1997 г. В то же время офис премьера и офис кабинета министров стали работать более слаженно, чем прежде. Общим результатом стало укрепление позиций премьера и его помощников. Развитие центральной исполнительной власти обусловило понимание участниками этого процесса того, что жестко струк-

¹⁴⁸ Tomkins A. The Struggle to Delimit Executive Power in Britain. The executive and public law: power and accountability in comparative perspective / Ed. by P. Craig, A. Tomkins. New York and Oxford: Oxford University Press, 2006. P. 45.

турированное и разделенное на автономные департаменты правительство является далеким от идеала, когда решение политических проблем требует постоянного пересечения ведомственных границ. Одной из наиболее популярных тем первого периода пребывания Тони Блэра у власти была тема «сплоченного правительства». Даже те комментаторы, которые не разделяли того подхода к организации исполнительного центра, который был избран Маргарет Тэтчер и Тони Блэром, признавали, что центральное правительство стало значительно сильнее. В результате у конституционалистов, интересующихся деятельностью исполнительной власти, возник вопрос: если центр власти так окреп за последние годы, то выросла ли вместе с тем и его ответственность?.. Правда же заключается в том, что чем ближе государственные институты (в том числе суды) подходят к реализации ответственности центральной исполнительной власти, тем острее становится политическая борьба, а ответственность в системе исполнительной власти смещается на её периферию, удаляясь от центра принятия политических решений к их непосредственным исполнителям.

В Соединенном Королевстве существуют *две ключевых конституционных конвенции, касающихся ответственности кабинета перед парламентом, первая — о коллективной ответственности кабинета министров, а вторая об ответственности отдельных министров.*

Первая конвенция вытекает из того факта, что члены кабинета министров являются членами парламента, и, следовательно, подотчетны ему, потому что парламент обладает верховенством. Коллективная ответственность кабинета означает, что члены кабинета министров принимают решения коллективно, и поэтому ответственность за последствия этих решений несут на коллективной основе. Индивидуальная ответственность министров определяется конвенцией о том, что в качестве руководителя департамента, министр несёт ответственность за свои действия, а также неудачи своего отдела. Поскольку гражданская служба является постоянной и неанонимной, в

ситуации, связанной с чьей-то грубой некомпетентностью в подведомственной ему структуре, министр «должен» уйти в отставку. Может быть, удивительно, но это довольно редкое явление в практике.

В целом, несмотря на многочисленные скандалы, в Великобритании серьезные случаи коррупции (например, получение взяток) относительно редки по сравнению со многими другими демократиями. Министры зависят от партийной дисциплины и их возможности для выполнения просьбы взяткодателя у них совсем не велики.

В Соединенном Королевстве исполнительная власть, как правило, доминирует в отношениях с законодательным органом по нескольким причинам:

- В силу особенностей избирательной системы действует принцип «побеждает первый, пришедший к финишу», который, как правило, обеспечивает значительное большинство в Парламенте правящей партии;
- Власть правительства обеспечивается кнутами (чья роль заключается в том, чтобы заставить членов партии голосовать в соответствии с согласованной политической линией);
- За счет «заработной платы голосования» (термин, который порожден тем, что член парламента от правящей партии всегда заинтересован в назначении на руководящую должность, а затем и на «довольствие» в качестве члена правительства);

Коллективная ответственность министров приводит к тому, что они должны поддерживать солидарность в правительстве, а если есть возражения, то следует уходить в отставку.

В настоящее время некоторые критикуют кабинет, потому что Премьер-министры воспринимаются как действующие в манере «президента». Например, Тони Блэр был обвинён в том, что он не использует кабинет как орган коллективного принятия решений. То же относится и к Маргарет Тэтчер, которая навязывала кабинету свою точку зрения.

Используя своё изначальное большинство в Палате общин, правительство обычно доминирует в законодательной работе парламента, и нередко использует свою власть, чтобы назначить «своих» пэров в Палату лордов. На практике правительство может добиться принятия любого законодательства, какого захочет, кроме случаев большого раскола в правящей партии. Но даже в такой ситуации маловероятно, что предлагаемый правительством законопроект не будет принят, хотя несогласные члены парламента могут добиться уступок от правительства. В 1976 г. лорд Хэлшем придумал широко используемое сейчас название для такой системы, назвав её в научной статье «выборная диктатура».

Парламент контролирует исполнительную власть, принимая или отклоняя её законопроекты и заставляя министров короны отчитываться за свои действия либо в период «Времени вопросов», либо во время заседаний парламентских комитетов. И в том, и в другом случае министрам задают вопросы члены обеих палат, и они обязаны отвечать.

Хотя Палата лордов может изучать действия исполнительной власти, используя «время вопросов» и работу своих комитетов, она не может положить конец работе правительства. Однако правительство всегда должно сохранять поддержку Палаты общин. Нижняя палата может высказать своё недоверие правительству, либо отклонив Постановление о доверии, либо приняв Постановление о недоверии. Постановления о доверии обычно вносятся на голосование правительством, чтобы получить поддержку от палаты, в то время как постановления о недоверии вносятся оппозицией.

Многие голосования считаются голосованиями о доверии, хотя формально таковыми не являются. Важные законопроекты, которые составляют часть правительственной повестки дня в области законодательства, показывают уровень доверия правительству. Кроме того, то же самое происходит, если Палата общин отказывается утвердить бюджет.

Если правительство потеряло доверие Палаты общин,

Премьер-министр обязан либо уйти в отставку, либо попросить роспуска парламента и новых всеобщих выборов. Если Премьер-министр просит роспуска парламента, Монарх может согласиться с этим, а может отказать, принуждая его уйти в отставку и позволяя лидеру оппозиции сформировать новое правительство, хотя последнее происходит очень редко.

На практике Палата общин очень слабо контролирует правительство. Так как используется мажоритарная система выборов, правящая партия обычно обладает значительным большинством в Палате общин и не нуждается в компромиссе с другими партиями. Нынешняя ситуация коалиционного правительства может изменить эту практику. Современные политические партии Британии жёстко организованы, так что остаётся мало свободы для действий их членов. Нередко членов парламента исключают из их партий за голосование, не соответствующее указаниям их партийных лидеров. В течение двадцатого века Палата общин только три раза выражала недоверие правительству — дважды в 1924 и один раз в 1979 году.

Базовое требование состоит в том, что министры должны быть членами Парламента. Премьер-министр может назначить членами Кабинета или на иные министерские посты только действующих депутатов Палаты общин, либо Палаты лордов. Будучи назначенными, министры считаются ответственными перед Парламентом. То есть продолжительность их пребывания в должности в качестве министров зависит от доверия и поддержки депутатов Парламента и пэров. На практике, когда правительство располагает существенным большинством в Палате общин, оно обычно может полагаться на поддержку депутатов — «заднескамеечников» в случае попытки порицания министра. Существуют следующие формы ответственности министров и их министерств перед Парламентом:

- При прохождении правительственных законопроектов через Парламент соответствующий министр в Палате общин или в Палате лордов представляет законопроект

(билль), если он касается вопросов, относящихся к ведению его министерства, а затем участвует в дальнейших дебатах. На следующей стадии министр представляет предлагаемый проект перед постоянным комитетом, который его подробно изучает. *То есть продвижение законопроекта в парламенте, по существу может стать проверкой работы правительства, связанной с подготовкой проекта.* Но на практике, если партия получила в ходе выборов абсолютное большинство в Палате общин, то правительство обычно достигает своих законодательных целей даже вопреки ощутимой оппозиции за пределами парламента. Такая практика получила название «выборной диктатуры».

- *«Заднескамеечники» обладают правом на регулярной основе задавать вопросы министрам.* Парламентские вопросы могут быть как письменными, так и устными, могут также служить методом: давления на правительство, приведения его в замешательство; получения информации от правительства; понуждения его к действию.

Премьер-министр или лидер оппозиционной партии выступают наряду с отдельными министрами. Причем вопросы министрам, касающиеся особенностей функционирования возглавляемых ими министерств, являются гораздо более важными, чем вопросы Премьер-министру, в плане обеспечения подотчетности исполнительной власти, так как тщательно сформулированный вопрос может раскрыть проблемы внутри министерств, а также стать средством расследования жалоб со стороны избирателей.

- *Министры отчитываются о проводимой ими политике и деятельности возглавляемых ими министерств перед одним или несколькими выборными комитетами по делам министерств, состоящим из 10-15 членов.* В отличие от постоянных комитетов, эти комитеты обладают полномочиями по проведению парламентских расследований. Круг вопросов, в отношении которых выборные коми-

теты могут проводить расследования, весьма широк: от существенных проблем, рассмотрение которых может занять год или более, до последних ведомственных оценок и проблем узкоспециального характера. Чрезвычайно важно, что комитеты самостоятельно вырабатывают свой план мероприятий, определяя предмет расследования, таким образом, что их деятельность предоставляет возможность рядовым членам Парламента участвовать в политическом процессе.

- *Парламентский уполномоченный по вопросам государственного управления и другие омбудсмены, работающие в государственном секторе, обладают полномочиями по проведению расследований конкретных случаев недолжного управления.* Члены Парламента должны предоставлять омбудсменам необходимую информацию.
- *Комитет по бюджету также исполняет важные функции надзора, рассматривая прошлые расходы правительственных министерств. Он работает в тесном сотрудничестве с государственной службой аудита, участвуя в расследованиях и в аудитах «цена-качество».* Но британские комитеты по сравнению с комитетами Конгресса США, обладают гораздо меньшими материальными ресурсами и немногочисленным штатом.

Деятельность постоянных комитетов — важная форма контроля работы Правительства. Данные комитеты включают членов Парламента от оппозиционной партии. Это важный элемент противостояния со стороны оппозиции, имеющей заинтересованность в выявлении злоупотреблений. Как и комитеты конгресса США, выборные комитеты имеют право вызывать на свои заседания министров, государственных служащих и иные заинтересованные стороны для личной дачи показаний, а также для предоставления иных видов доказательств. Но при этом возникают проблемы с вызовом министров и получением документов. Прямой отказ появиться на заседании комитета будет считаться проявлением неуважения к Парла-

менту, для силового решения проблемы необходим вотум недоверия. Принять вотум недоверия крайне сложно, учитывая ту власть, которой обладают партийные «кнуты» в отношении «заднескамеечников».

Издаваемое Администрацией Кабинета руководство для государственных служащих рекомендует им оказывать содействие органам, проводящим расследования, *но при этом запрещает раскрытие рекомендаций, данных министрам информации, внутриведомственный обмен информацией по политическим вопросам, раскрытие информации об уровне принятия решений, обсуждение работы комитетов Кабинета или принятых ими решений. Государственным служащим не разрешается выражать свое мнение по политическим вопросам.*

Согласно Закону о свободе информации 2000 года исключения из общего права доступа распространяются не только на информацию, затрагивающую вопросы безопасности и разведки, но и на информацию, касающуюся формулирования политики правительства, а также расследований и судебных разбирательств, осуществляемых органом публичной власти. Такая информация подлежит лишь проверке на наличие общественного интереса. Согласно Закону Уполномоченный по вопросам доступа к информации может постановить, что конкретные материалы должны быть открыты для широкого доступа, исходя из соображений общественного интереса, однако недостаток Закона состоит в том, что министр наделен правом окончательного вето в отношении любого такого решения.

Одна из основных функций расследований, проводимых выборными комитетами по делам министерств, состоит в вынесении работы правительства на общественное обозрение. Комитеты в состоянии обеспечить интенсивное критическое обсуждение вопросов политики посредством сбора доказательств, перекрестного допроса свидетелей, а также посредством публикации детальных отчетов. В то же время серьезной слабостью выборных комитетов по делам министерств является то, что

в вопросах, затрагивающих политику правительства, члены комитетов часто разделяются по партийному признаку с тем, чтобы избежать огласки неблагоприятных фактов.

Индивидуальная ответственность министров всегда была малоэффективным конституционным обычаем, неспособным обеспечить достаточную подотчетность. Отставки не являются обычной практикой по политическим причинам. В силу того, что правящая партия контролирует Парламент, отставки и увольнения министров из-за их некомпетентности стали редким явлением. *Партия больше голосов избирателей теряет в случае признания некомпетентности министра, чем в случае многолетнего сокрытия оной.* Даже тогда, когда поведение конкретных министров не соответствует общей политике правительства, Палата общин вводится ими в заблуждение, их неблагоприятная практика и некомпетентность становится достоянием общественности, министры, как правило, не считают нужным подавать в отставку, равно как и от них не требуют подать Премьер-министру прошение об отставке. Конечно, из этого правила существуют исключения, но они крайне редки. Вместе с тем стоит отметить, что в деле привлечения конкретного министра к ответственности оказывается весьма важной активностью средств массовой информации. В том случае, если кампания в прессе приобретает значительный масштаб и действительно обнаруживает профессиональную слабость министра, то отставка его становится реальной перспективой.

Британские специалисты в области конституционного права пришли к заключению, что к XXI веку конституционный обычай индивидуальной ответственности министров: *во-первых*, требует информации о деятельности министра, а не саму отставку; *во-вторых*, министерскую «подотчетность» по всем вопросам, но ответственность лишь в отдельных случаях; *в-третьих*, «ответственность» государственных служащих за некоторые действия, но «подотчетность» только тогда, когда это соответствует интересам министерства.

В Великобритании, как и в России, проблемы, возника-

ющие на пересечении полномочий органов государственной власти, концентрируются, главным образом, вокруг структур исполнительной власти и *воплощены в тематике конституционных пределов деятельности и ответственности исполнительной власти на общегосударственном уровне.*

Британский исследователь Адам Томкинс¹⁴⁹ выделяет три вида ответственности правительства Великобритании: политическую, юридическую и иную. Под политической он понимает ответственность правительства перед парламентом. Под юридической — ту ответственность, которая следует в результате совершения должностными лицами исполнительной власти (и коллегиальными органами) правонарушений, в том числе в виде принятия незаконных и «неразумных» актов. К иным видам ответственности он относит аудит, воздействие общественного мнения (общественный контроль за деятельностью правительства, который осуществляется электоратом при помощи института петиций и при содействии депутатов парламента), а также контроль омбудсменов.

Определение содержания, форм и пределов политической ответственности правительства, по мнению упомянутого исследователя, затруднены тем, что не только состав и порядок формирования, но и функции правительства, как и отдельных его членов, не получили четкой правовой фиксации. Это породило два рода проблем. Первый связан с необходимостью разграничить компетенцию правительственных структур с компетенцией органов законодательной и судебной власти; второй — касается установления содержания, форм, и пределов ответственности перед парламентом правительства, премьер-министра и отдельных министров.

В 1990-х, при консерваторах, когда действовало правительство Джона Мейджора, сами представители верховной исполнительной власти настаивали на том, что они отвечают за крупные политические решения, а не за технические сбои и

¹⁴⁹ Tomkins A. The Struggle to Delimit Executive Power in Britain. The executive and public law: power and accountability in comparative perspective / Ed. by P. Craig, A. Tomkins. New York and Oxford: Oxford University Press, 2006. P. 35–43.

просчеты, допущенные гражданскими служащими в ходе выполнения политических решений. Считалось, что министры должны нести ответственность, только если умышленно ввели в заблуждение Парламент. В итоге консерваторы проиграли выборы в Палату общин в 1997 году, но годом ранее Парламент установил своими актами пределы конституционной ответственности Правительства, одновременно признав, что устанавливать пределы ответственности для себя Правительство не должно. Эти правила были признаны и развиты на практике правительством Тони Блэра и продолжили свое действие в последующий период. В частности, утвердилась позиция, в соответствии с которой министры несут ответственность за деятельность подведомственных им департаментов в целом, включая деятельность государственных служащих неполитического характера; министры не вправе умышленно вводить в заблуждение Парламент, но даже если умышленная ложь не доказана, то министр должен официально признать ошибки и принести свои извинения публично, в том числе и Парламенту; признана двойственная природа ответственности министров: политическая и юридическая; признано то, что только Парламент может изменить статус министров, а не они сами — решениями, принятыми в пределах системы исполнительной власти.

Как уже было отмечено, существует три инструмента воздействия на министров, которыми обладает Палата общин: дебаты в парламенте; парламентские вопросы; работа комитетов палаты, в том числе парламентские расследования. При этом основным средством, действительно оказывающим влияние на правительство, считаются вопросы, задаваемые министрам депутатами. Члены правительства дают письменные ответы, которые публикуются и способны вызвать активную реакцию со стороны общества. В последнем случае правительство не сможет ее проигнорировать. Что касается парламентских расследований, то они представляют достаточно эффективный инструмент ограничения деятельности правительства. В ка-

честве примеров приводятся громкие расследования 1980-х, проведенные комитетами по здравоохранению и социальной защите. По наблюдениям А. Томкинса, единственным ограничением для деятельности комитетов может стать воля самих депутатов, которые подчас «не готовы» к объективному и основательному расследованию¹⁵⁰.

Доктрина верховенства права указывает на то, что своими действиями правительство и должностные лица, входящие в его состав, не должны нарушать юридических норм. При этом имеются в виду не только случаи прямого нарушения норм статутов, но и принятие так называемых «неразумных» решений¹⁵¹. Иногда неопределенность закона (в плане установления предметов ведения) дает основания суду принять решение о том, что правительство действовало в пределах своих полномочий, а иногда неопределенность полномочий создает сложности для судебной власти в установлении меры юридической ответственности должностных лиц и коллегиальных органов исполнительной власти.

Оценивая развитие практики реализации юридической ответственности структур и должностных лиц исполнительной власти, можно выделить следующие ее особенности. Чем дальше от политического центра (и собственно политической сферы) происходит конфликт, тем вероятнее наступление ответственности для представителей исполнительной власти. В некоторых областях управления правительство действительно опасается ответственности (например, ЖКХ, вопросы внутренних дел, безопасности, социального обеспечения, социальной защиты, здравоохранения, окружающей среды), здесь судебный контроль осуществляется постоянно. Такие сферы ведения правительства, как иностранные дела, вопросы развития вооруженных сил, по-прежнему остаются за пределами

¹⁵⁰ Tomkins A. Ibid. P. 45.

¹⁵¹ Под неразумным следует понимать решение, которое не могло быть принято ни одним государственным органом (и ни одним здравомыслящим человеком, в том числе должностным лицом), если бы он действовал рационально и в пределах своих полномочий.

зоны судебного контроля. Исполнительная власть отвечает главным образом за нарушение процедурных правил, а не за нарушение материальных норм и не за ошибки в политике¹⁵².

В таких формах контроля, как аудит, воздействие общественного мнения и деятельность омбудсменов контроль со стороны общества за исполнительной властью все же корректируется самим правительством. Вместе с тем, такие важные проблемы, как тайная торговля оружием между Ираком и Великобританией (1980 г.), эпидемия «коровьего бешенства» (1990 г.), и целый ряд других все же стали предметом обсуждения общественности и основанием для наступления ответственности конкретных должностных лиц исполнительной власти.

Расследования, проведенные в процессе осуществления общественного контроля, во-первых, могут дать письменные доказательства, необходимые для привлечения к юридической ответственности государственных органов и должностных лиц, во-вторых, могут стать основой для выработки рекомендаций по совершенствованию работы административных структур. Омбудсмен, действующий в Великобритании начиная с 1967 г. (когда был принят соответствующий статут), решает две задачи: помогает гражданам (порой более «дешевым способом», чем судебный) возместить ущерб от действий администрации и выявляет факты «плохого управления», что также дает своевременные импульсы для начала реформ.

Проведя исследование ряда проблем ограничения деятельности центральной исполнительной власти Великобритании, А. Томкинс делает три важных вывода.

Первый заключается в том, что *«британская конституция и право в целом играют только фрагментарную роль в ограничении исполнительной власти и привлечению ее к ответственности»*. Английский исследователь привлекает внимание к тому, что правовые статусы ключевых игроков (включая премьер-

¹⁵² Например, в связи с применением норм, касающихся борьбы с терроризмом рассматривались действия исполнительной власти только в аспекте права задерживать граждан без суда и следствия.

министра и прочих высших должностных лиц исполнительной власти) не определены в законе, в том числе не определена их юридическая ответственность; отсутствует последовательная и понятная концепция исполнительной власти, не объяснено, почему право — это только одно из средств, при помощи которых исполнительная власть может быть привлечена к ответственности.

Второй вывод касается «напряжения, существующего... между властью и ответственностью». Адам Томкинс считает очевидным, что, несмотря на девальвацию, власть Британского правительства укрепилась. Благодаря огромной и чрезвычайно кропотливой работе офиса премьер-министра и офиса кабинета заметно вырос масштаб и уровень исполнительной власти, особенно в периоды правления Маргарет Тэтчер и Тони Блэра. Тем не менее, структура ответственности исполнительной власти в Британии не отразила эти изменения. Конечно, ученый не утверждает, что центральная исполнительная власть совсем безответственна, но в целом ее ответственность значительно слабее, по его мнению, чем ответственность других органов и должностных лиц. Это особенно касается юридической ответственности. Ее применение совершенно нехарактерно по отношению к политически значимым решениям высших государственных деятелей (премьер-министра, министра финансов, министра иностранных дел). Такие решения зачастую не становятся предметом судебного рассмотрения. Также и омбудсмены, как правило, сосредоточены на оценке фактов плохого управления властных структур, удаленных от центра. Есть разные причины для этого: некоторые связаны с особенностями юрисдикции в отношении дел, касающихся исполнительной власти, другие обусловлены нежеланием вступать в политическую сферу, закрепленную по большей части за парламентом. Именно в практике парламента (и, возможно, также в общественных запросах и расследованиях) можно обнаружить наиболее значимые примеры реализации ответственности центральной исполнительной власти.

Третий вывод заключается в том, что «британская конституция сделала значительно больше для создания механизмов и институтов реализации ответственности исполнительной власти, чем для четкого установления правовых пределов осуществления исполнительной власти. Британское публичное право очень мало может сказать о том, что должна делать исполнительная власть. Нет общего правового принципа, который мог бы быть применен для определения того, какая конкретная функция подходит, а какая не подходит для предоставления исполнительной власти. И это не потому, что такие вопросы не вставали перед судами: конечно, они возникали. Но когда суды сталкивались с этими проблемами, им приходилось вступать борьбу за создание последовательной правовой модели ответственности исполнительной власти, и... пока эта борьба не завершилась успехом»¹⁵³.

§ 3. Политико-территориальная организация государственной власти в Великобритании: разграничение компетенции между органами государственной власти Соединенного Королевства и автономных образований (регионов) в его составе

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии – унитарное государство. Однако в учебной и научной литературе по конституционному праву его часто определяют как региональное, так как оно помимо Англии включает в себя автономные образования: Уэльс, Шотландию, Северную Ирландию. Поэтому проблема разделения власти в вертикальном изменении актуальна для этой страны. Особую остроту она приобрела в преддверии проведения референдума в Шотландии, когда карьера премьер-министра Великобритании Дэвида Кэмерона находилась под угрозой. По результатам референдума Соединенное Королевство сохранило единство. «Нет» независимости сказали 2 001 926 человек (55%), в то время как «за» проголосовали 1 617 989 человек (45%). Явка на референдуме была рекордной: 84,5%. Оплотом сторонников независимости стали всего четыре округа из 32, среди кото-

¹⁵³ Tomkins A. Ibid. P. 51.

рых, конечно, выделяется Глазго («да» – 53,5%, 194779 человек). Премьер-министр пообещал, что намечается дальнейшее расширение независимости Шотландии (план будет готов к январю 2015 г.)¹⁵⁴.

Очередной этап процесса децентрализации, таким образом, завершился, однако сам процесс продолжается. Начало его, как и в случае «горизонтального среза» разделения властей, надо искать в далекой исторической перспективе, но конкретные конституционные преобразования были особенно активными на рубеже XX–XXI веков. В 1975 году по итогам работы королевской комиссии по конституционным вопросам был подготовлен специальный доклад, основные положения которого были сформулированы в законопроекте, предусматривавшем административную автономию для Шотландии и Уэльса. В соответствии с законопроектом предполагалось создание ассамблей (представительных органов власти), формируемых на основе прямых выборов. Ассамблее в Уэльсе предоставлялось право толкования законов, принятых Парламентом Соединенного Королевства, а Ассамблее в Шотландии – право издавать «первичные и подзаконные акты по вопросам местного самоуправления, здравоохранения, социального обеспечения и образования. При этом Парламент Великобритании имел право вето в отношении этих актов. Вопросы экономики, включая нефтегазодобычу, установление и сбор налогов в местные бюджеты, и многие другие, оставались в компетенции центральной власти. Законопроект в течение трех месяцев рассматривался в Палате общин, но так и не был принят.

В ноябре 1977 г. правительство лейбористов внесло в Палату общин два билля, отдельно по Шотландии и по Уэльсу, и, используя способы ограничения прений по законопроекту, сумело провести их через обе палаты. Законопроекты получили одобрение монарха, но не стали законами, так как для вступления их в силу, вопреки обычной процедуре, требовалось

¹⁵⁴ URL: http://www.bbc.co.uk/russian/uk/2014/09/140919_scotland_wrap_up

получить одобрение 40% избирателей в Шотландии и Уэльсе. Консультативные референдумы были проведены 1 марта 1979 г. и нужного количества голосов законопроекты не получили.

В 1997 г. правительство лейбористов вновь возвращает-ся к проектам об автономии Шотландии и Уэльса. В соответствии с Законом 1997 г. о референдумах в Шотландии и Уэльсе 11 и 18 сентября было проведено голосование, в ходе которого большинство шотландцев и валлийцев высказалось в пользу воссоздания парламента в Шотландии и Ассамблеи в Уэльсе, упраздненных несколько веков назад в результате присоединения Шотландии и Уэльса к Англии. Создание этих государственных органов означает децентрализацию власти в Великобритании и расширение самостоятельности регионов. Передачу полномочий от центра к регионам британские авторы определили термином «деволюция».

Деволюция – передача территориально локализованных полномочий от центра к регионам. В отличие от *децентрализации*, при которой центральная власть сохраняет за собой возможность возвращения переданных полномочий, деволюция предполагает более кардинальную трансформацию территориальной системы управления, передачу региональным органам не только исполнительных, но и определенных законодательных полномочий, предоставление широкой автономии регионам и установление гарантий сохранения за ними переданных полномочий.

В зарубежной литературе разграничивают также *деволюцию*, представляющую собой передачу полномочий, осуществлявшихся ранее национальным парламентом или министерствами, территориальному представительному органу, и *регионализацию*, означающую предоставление больших полномочий в административной сфере территориальным коллективам с целью рационализации и модернизации управления в инте-

ресах повышения экономической конкурентоспособности на глобальных рынках¹⁵⁵.

Юридически Великобритания, как уже было отмечено – единое (унитарное) государство, в состав которого входит 4 региона. Это подчеркивается во всех официальных документах (законах, актах правительства): каждый регион – неотъемлемая часть государства; гарантируется участие населения всех регионов в выборах в Палату общин Британского парламента; налоги, устанавливаемые Палатой общин, и законы ею принимаемые, общеобязательны для населения всех регионов.

Фактически с конца 1990-х Великобритания является государством автономий (региональным государством), где отдельные регионы получили право на внутреннее самоуправление в различном объеме, в т.ч. на издание законов в пределах своей компетенции.

Население Англии, центрального в политическом отношении региона составляет 85% от численности населения всего государства. Другие этносы, давшие названия соответствующим регионам, составляют меньшинство.

Объём и список передаваемых полномочий определяется индивидуально для каждого автономного региона на основе: а) референдума б) частного закона, принимаемого британским Парламентом (действует только на территории данного региона). Соответственно различаются объем и источники предоставляемых регионам ресурсов.

Автономия любого региона может быть приостановлена на неопределенный период времени ввиду чрезвычайных обстоятельств. Переданные государственные полномочия в таком случае возвращаются центру и осуществляются центральным Правительством. Законодательством закреплён как список «зарезервированных» за государством полномочий, так и исключительных полномочий государства. Это означает,

¹⁵⁵ См.: Poggeschi G. The United Kingdom and France: A Stronger Decentralization or Just an Institutional «Maquillage» // The Changing Faces of Federalism: Institutional Reconfiguration in Europe from East to West / Ed. by S. Ortino, M. Zagar, V. Mastny. Manchester: Manchester University Press, 2005. P. 229.

что на практике есть вопросы, которые будут переданы местным органам только в будущем, а есть полномочия, которые центр безусловно оставит за собой (безопасность, суды, полиция, пенсионные гарантии, внешняя политика, вооруженные силы).

В рамках конституционной реформы 1998 года автономный статус был предоставлен Шотландии, Северной Ирландии и Уэльсу. Шотландии и Северной Ирландии, предоставлено право законодательного регулирования ряда вопросов (политическая автономия), Уэльсу – автономия административная (право издания региональным представительным органом подзаконных актов – постановлений – во исполнение актов Британского парламента).

В ходе реформы, которая в английской литературе трактовалась как деволуция, а в российской литературе как региональная реформа, учреждались региональные органы публичной власти, которым был передан различный объем полномочий, устанавливались асимметричные отношения между регионами и центральными органами государственной власти¹⁵⁶.

Изначально законодательные полномочия предоставлялись только Парламенту Шотландии и Ассамблее Северной Ирландии. Парламент Шотландии получил право издавать законы в рамках своей законодательной компетенции по вопросам, не зарезервированным за центральными органами государственной власти (ст. 28, 29 Акта о Шотландии 1998 года и Приложение 5 к нему).

Существует регион, лишенный автономии – в данном случае Англия – населенный национальным большинством, на том основании, что его интересы и так защищены большинством голосов в общенациональном Британском парламенте.

Регионы, имеющие статус автономий, получают государственные полномочия постепенно, поэтапно, данный процесс

¹⁵⁶ См. об этом: Коданева С.И. Британский регионализм (конституционная реформа). М., 2004.

деволюции занимает десятилетия. В Северной Ирландии имел место т.н. «теневой период», когда региональные органы (Национальная Ассамблея, Правительство) были сформированы, но в течение года не осуществляли свои полномочия. Список вопросов, отнесенных к законодательной компетенции регионов, в каждом отдельном случае определяется специальным частным законом.

В отношении Шотландии он содержит следующие вопросы: 1) сельское и лесное хозяйство; 2) образование; 3) окружающая среда; 4) родной язык; 5) здравоохранение; 6) жилищное строительство; 7) местное самоуправление; 8) экономическое планирование и развитие; 9) полиция и пожарная охрана; 10) тюрьмы; 11) социальная защита; 12) спорт, транспорт, туризм.

В 1999 г. на основе проведенного в регионе референдума был воссоздан Парламент Шотландии. Срок полномочий Парламента составляет 4 года, в настоящий момент парламент состоит из одной палаты, численность 129 депутатов. Формирование данного органа происходит путем всеобщих прямых выборов на смешанной основе (сочетание мажоритарной и пропорциональной систем): 73 депутата от 73 избирательных округов (мажоритарная система с униномиальным голосованием, «first-past-the-post»); по 7 депутатов избираются от 8 регионов Шотландии с пропорциональным голосованием по партийным спискам или за независимых кандидатов (всего 56). Каждый избиратель имеет 2 голоса и получает по 2 бюллетеня для голосования. На выборах 2003 года ни одна из партий не получила абсолютного большинства голосов.

Председатель и два его заместителя избираются депутатами из своего числа.

Государственные полномочия Парламента Шотландии в целом аналогичны полномочиям британского Парламента, они включают:

Законодательные полномочия (рассмотрение и издание законов), но законодательная компетенция ограничена специальным (частным) законом, принятым центральным органом.

Правом на законодательную инициативу обладают Правительство Шотландии («исполнительные законопроекты»), Комиссии Парламента («законопроекты комиссий») и отдельные депутаты («частные законопроекты»).

Исполнительные полномочия, а именно формирование из своего числа регионального правительства.

Контрольные полномочия, при этом контроль осуществляется за региональным органом исполнительной власти — Правительством Шотландии и отдельными департаментами. Парламент создает следственные комиссии, может привлекать к политической ответственности правительство.

В Акте о Северной Ирландии 1998 года выделялись три группы вопросов: исключительные, относящиеся к ведению национального парламента (Приложение 2 к Акту о Северной Ирландии 1998 года), зарезервированные, относящиеся к сфере конкурирующей компетенции национального Парламента и Ассамблеи (Приложение 3 к Акту), и остальные вопросы, которые рассматривались как переходящие к региону. Ассамблея Северной Ирландии могла издавать законы с согласия Государственного секретаря по делам Северной Ирландии в отношении зарезервированных и переходящих вопросов (ст. 6, 8). Возможность издания законов Национальной Ассамблеей Уэльса предусмотрена только Актом об управлении Уэльсом 2006 года. Для реализации этого права требуется проведение регионального референдума по соответствующему вопросу и издание приказа в Совете, одобренного национальным парламентом.

Следует отметить, что в Великобритании предоставление законодательных полномочий регионам не затрагивало принцип верховенства парламента и его право издавать законы для этих регионов. В опубликованном в октябре 1999 года Меморандуме о взаимопонимании между администрацией Великобритании, Шотландии и Уэльса отмечалось, что парламента Великобритании сохраняет право издавать законы по любому вопросу, независимо от того, был он передан регионам или

нет. Однако правительство Великобритании намерено придерживаться конституционного соглашения о том, что парламент страны не будет, как правило, издавать законы в отношении переданных полномочий без согласования с представительным органом соответствующего региона. Если по какому-то вопросу в ходе консультаций соглашение достигнуто не будет, этот вопрос может быть вынесен на рассмотрение Судебного комитета Тайного совета.

В ведении Британского Парламента остались: полномочия по вопросам конституционного строя, внешней политики, обороны, национальной безопасности, финансово-экономической системы и обеспечения единого рынка товаров и услуг, социального обеспечения, регулирования транспорта и радиовещания.

Шотландский Парламент обладает полномочиями в вопросах налоговой политики на территории Шотландии, но финансироваться его деятельность должна на основе решений Парламента Великобритании.

Исполнительная власть осуществляется правительством, формируемым на парламентской основе и подотчетным Парламенту Шотландии. При этом пост министра центрального правительства по делам Шотландии сохраняется.

Для Ассамблеи Уэльса реформа предусмотрела иной статус, нежели для Парламента Шотландии. Ассамблея не наделяется законодательными полномочиями (административная автономия), а получает лишь право расширительного толкования законов, принятых британским Парламентом применительно к особенностям регионального развития Уэльса. К компетенции Ассамблеи отнесены вопросы здравоохранения, жилищного строительства, просвещения, культуры, спорта. По выборам в Ассамблею также действует смешанная избирательная система: из 60-ти депутатов 40 – по округам, а 20 – по партийным спискам. Развитие партийных предпочтений электората происходило по тому же алгоритму, что и в Шотландии. Финансирование деятельности Ассамблеи осуществляется на основе

решений британского Парламента.

Возможность издания законов Национальной Ассамблеей Уэльса предусмотрена только Актом об управлении Уэльсом 2006 года. Для реализации этого права требуется проведение регионального референдума по соответствующему вопросу и издание приказа в Совете, одобренного национальным парламентом. Таким образом, в Уэльсе положено начало преобразованию административной автономии в политическую.

Еще более сложно складывались отношения центрального правительства с Северной Ирландией. Это обусловлено историей присоединения Северной Ирландии к Великобритании. В 1801 г. законом об унии Ирландия была присоединена к Великобритании. Колонисты из Англии и Шотландии (протестанты по вероисповеданию), переезжавшие на остров, составили большинство населения в северо-восточной его части.

В 1921 году по англо-ирландскому Соглашению об Ирландском свободном государстве (Эйре) южная и северо-западная части Ирландии обрели статус Доминиона, а в 1959 г. — независимости. Северо-восточная часть острова осталась в составе Великобритании и получила название Северной Ирландии. Большая часть населения этой территории — протестанты, потомки английских и шотландских переселенцев, меньшую часть составляют католики-ирландцы. С 1922 по 1972 гг. в Северной Ирландии действовал порядок осуществления власти, получивший название «система стормонта». Был сформирован парламент (стормонт), состоящий из двух палат. На основе представительства в нижней палате формировалось ответственное перед парламентом правительство. При этом центральные органы власти и управления Великобритании сохраняли свое верховенство в отношении государственных органов Северной Ирландии. В 1972 г. «система стормонта» была заменена «системой прямого правления из Лондона». В соответствии с Законом о временных мерах 1972 г. была приостановлена деятельность стормонта, а вся полнота власти передана центральному правительству (Кабинету), в составе ко-

того учредили новую должность государственного секретаря по делам Северной Ирландии. Борьба, которую ведут, в том числе и неконституционными методами, католики-ирландцы, обуславливает особенности конституционного регулирования в этом регионе. Характерной чертой правопорядка в Северной Ирландии является действие чрезвычайного законодательства, применение которого создает условия превышения полномочий органами государства и нарушений прав граждан. В рамках конституционной реформы лейбористского правительства Тони Блэра был изменен порядок взаимоотношений центрального правительства и Северной Ирландии.

В Акте о Северной Ирландии 1998 года выделялись три группы вопросов: *исключительные*, относящиеся к ведению национального парламента (Приложение 2 к Акту о Северной Ирландии 1998 года), *зарезервированные*, относящиеся к сфере конкурирующей компетенции национального Парламента и Ассамблеи (Приложение 3 к Акту), и остальные вопросы, которые рассматривались как переходящие к региону. Ассамблея Северной Ирландии могла издавать законы с согласия Государственного секретаря по делам северной Ирландии в отношении зарезервированные и переходящих вопросов (ст.6, 8).

§ 4. Местное самоуправление в Великобритании

Органы местной власти и реформа местного управления. На всех уровнях административно-территориального деления Соединенного Королевства местная власть представлена органами местного самоуправления. Самоуправление в административно-территориальных единицах осуществляется *советами, избираемыми населением.* Исключение составляют графства Северной Ирландии и «столичные» графства Англии, а также Большой Лондон.

В июне 1997 года Великобритания подписала Европейскую хартию о местном самоуправлении, которая предусматривает определенные стандарты прав органов местного самоуправле-

ния в европейских странах. И хотя крупная реформа местного управления была проведена в 1974–1975 гг., присоединение Великобритании к Европейской хартии предполагало новые изменения. Так, в рамках конституционной реформы, проведенной лейбористами, 2 мая 1998 г. состоялся референдум по вопросу о воссоздании Городского собрания и избрании мэра Лондона. Большинство жителей столицы высказалось в пользу таких изменений. После принятия Парламентом соответствующего закона выборы были назначены на май 2000 года.

Порядок формирования и состав органов местной власти. Члены местных советов (советники) избираются гражданами на определенный срок. Они осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе и в сочетании с основной профессиональной деятельностью. При этом по действующему законодательству советники имеют право на освобождение от работы на определенный срок при выполнении своих депутатских обязанностей. Работодатель обязан не только предоставлять советнику такую возможность, но и оплачивать это время по средней ставке заработной платы. Совет избирает из числа советников председателя (в столичных районах и в округах «столичных» графств он именуется мэром) и формирует комитеты, в состав которых могут входить наряду с советниками и другие лица. Основная форма работы совета — сессия, на которой рассматриваются наиболее важные вопросы местного самоуправления.

Компетенция. Законодательство определяет компетенцию органов местного самоуправления каждого уровня административно-территориального деления. Советы графств занимаются вопросами: а) транспортного развития; б) дорожного движения; в) охраны порядка (полиции); г) образования; д) социального обслуживания; е) пожарной безопасности. К компетенции советов округов относятся: а) здравоохранение; б) местное планирование; в) жилищное строительство. Советы приходов или общие собрания избирателей (в тех приходах, где население насчитывает менее 150 избирателей, советы не

могут создаваться по закону) решают все те вопросы, которые не входят в компетенцию вышестоящих советов.

Акты. Решения нормативного характера, принимаемые органами местного самоуправления, являются, как правило, актами делегированного законодательства. Это логически следует из доктрины *inter vires*, в соответствии с которой местные органы власти осуществляют свои полномочия в пределах, определенных им центральной властью. Нормативные постановления органов местного самоуправления устанавливают общеобязательные правила для определенной территории и до вступления в силу должны быть утверждены соответствующим (в зависимости от предмета регулирования) центральным правительственным ведомством. Законность актов органов местной власти, т.е. их соответствие закону, на основе которого им были делегированы полномочия, контролируется судебными органами. Если суд установит, что имело место превышение полномочий (*ultra vires*), то действия, осуществленные на его основе, признаются не имеющими юридической силы¹⁵⁷.

Организация местного самоуправления в четырех регионах различается. В отношении каждого региона принят особый частный закон, регулирующий местное самоуправление. Различается территориально-административное деление регионов, различается устройство органов местного самоуправления, весьма различается их компетенция — круг вопросов, которые решают органы местного самоуправления. Поэтому затруднительно давать общую характеристику местного самоуправления в Великобритании в целом.

Схема организации и взаимодействия органов местного самоуправления на уровне Общины или города (муниципалитета) примерно соответствует тому, что понимается под «Комиссионной моделью» местного самоуправления в Европе и США. Особенностью является то, что на местном уровне строгое разделение властей на представительные и исполни-

¹⁵⁷ Конституционное право зарубежных стран / под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М.: Норма, 2004. С. 434–435.

тельные органы отсутствует (что, в общем, не нарушает основных принципов, установленных «Европейской Хартией местного самоуправления»).

Члены Совета принимают все важнейшие решения в пределах полномочий органов местного самоуправления (местный бюджет, программы развития, формирование муниципальных департаментов) и сами же обеспечивают и контролируют их исполнение, возглавляя муниципальные департаменты и представляя отчеты на заседаниях Совета. Советники работают на общественных началах. Срок полномочий Совета – 4 года.

До 1990-х годов основной территориально-административной единицей Англии было графство (county), которое включало как сельскую территорию, так и крупные города (г. Лондон фактически приравнивался к одному из Графств). Смысл начатой в 1996 г. и проведенной к 2000-м годам реформы местного самоуправления сводится к тому, чтобы:

- а) выделить из территории графств города с прилегающими территориями;
- б) на основе выделенных городских территорий формируются новые единицы – унитарные образования со своими органами местного самоуправления, унитарными Советами, полномочиями, ресурсами, при этом новые единицы занимают только часть территории страны;
- в) в оставшихся 34 графствах реальные административные функции и полномочия передаются округам (территориальная основа – избирательные округа);
- г) таким образом, традиционные графства остаются в основном на карте, в целом задумана двухуровневая система местного самоуправления, вместо существовавшей трехуровневой;
- д) город Лондон образует самостоятельную единицу со своими органами местного самоуправления (всенародно избираемые Ассамблея Большого Лондона, состоящая из 25 человек и Мэр) и полномочиями: социально-экономическое планирование, транспорт, полиция и др.

Лондон в свою очередь делится на округа;

- е) Низовая территориально-административная единица в Англии – Приход (заимствовано от церковной организации населения) или Городской Совет (town council). Приход соответствует поселку или маленькому городу с прилегающей территорией.

Население приходов с численностью от 150 до 200 человек может самостоятельно решать вопрос о создании Совета или замене его – на общее Собрание граждан, при численности населения менее 150 человек – формирование Общего собрания обязательно.

Всего в Англии 10 тыс. приходов, из которых 8 тыс. имеют свои советы.

Собрание избирает на определенный срок своего Председателя, который осуществляет текущее управление в периоды между Собраниями. Он отчитывается о своей деятельности перед Собранием и может быть переизбран досрочно.

Вопросы компетенции Совета Прихода: отвечает за сбор местных налогов и сборов, жизнеобеспечение общины, места отдыха, экологию, участвует в планировании застройки.

Уэльс, Шотландию и Северную Ирландию реформа местного самоуправления затронула незначительно. С 1996 года Уэльс состоит из 22 единиц местного самоуправления: 12 Графств и 10 округов (до этого – 13 Графств).

Таким образом, в Уэльсе действуют два уровня местного самоуправления, на обоих создаются советы. Низовая территориально-административная единица в городах, на селе – община. Общинные советы полномочны в вопросах: сбор местных налогов и сборов, жизнеобеспечение населения общины, места отдыха, экологическое состояние территории, участие в социально-экономическом планировании развития (дают рекомендации Совету графства / округа).

Шотландия разделена на 32 Территории (council areas), каждая управляется Местным Советом (local council). Крупные города, например Глазго, также имеют статус Террито-

рий. Территории значительно различаются как по своей общей площади, так и по численности населения. Например, Хайленд является крупнейшей Территорией Шотландии по площади (26 тысяч кв. км), крупнейшая по численности населения – Глазго (600 тысяч человек). Территории состоят из общин. Общину может составлять небольшой город, поселок. Население избирает Совет общины. Советники работают на общественных началах, Совет исполняет в основном консультативные функции (т.е. закон не предписывает ему обязательных полномочий) – компетенция: экологическое состояние территории и социально-экономическое планирование.

Территориальное деление Северной Ирландии – 26 округов с выборными Советами. В двух городах – Белфаст, Дерри – население избирает городские советы. Особенностью является то, что в Северной Ирландии, в отличие от других регионов, действует только один уровень местного самоуправления.

В компетенцию окружных и городских советов входит: выдача лицензий на торговую деятельность, управление парками и местами отдыха, контроль за экологическим состоянием территории, уборка мусора и отходов, регулирование туризма, искусство и культура, экономическое развитие округа или города. Также местные советы имеют право давать рекомендации региональным органам по вопросам социально-экономического планирования, образования, жилищного строительства, здравоохранения.

Органы местного самоуправления Великобритании имеют право издавать подзаконные акты во исполнение законов, принятых Британским Парламентом, Парламентом Шотландии, Национальной Ассамблеей Северной Ирландии. Органы местного самоуправления в Великобритании имеют полномочия взимать налоги на собственность (property taxes) в пределах, установленных центральным правительством. Также источником финансирования является плата за социальное обслуживание и трансферты из государственного бюджета. В компетенцию местного самоуправления в Великобритании

входят в частности следующие вопросы: коммунальное обслуживание, вопросы окружающей среды, образование и школы, транспорт, дороги (скоростные магистрали), регулирование дорожного движения, социальное обслуживание, пожарная охрана, санитария, социально-экономическое планирование, жилищное строительство, парки и места отдыха, организация выборов в государственные органы (в т.ч. регистрация избирателей)¹⁵⁸.

Охрана общественного порядка является функцией полиции. В отличие от государств континентальной Европы, в Великобритании полиция не подчиняется министерству внутренних дел в административном плане. Фактически, управление полицией осуществляется органами местного самоуправления. Несколько Советов на уровне округа либо унитарного образования путем делегирования представителей из своего числа формируют Управление полиции. Управление имеет полномочия назначать и смещать с должности Главного констебля, который руководит полицейскими силами на территории данных округов или унитарных образований. В Лондоне полиция подчинена Мэру. Численность сил государственной полиции сравнительно невелика. Организация медицинского обслуживания населения, снабжение газом и водой, электричеством и канализация в настоящее время не входят в полномочия британских органов местного самоуправления. Эти функции осуществляются правительством Великобритании посредством формируемых им Национальных и Региональных советов, являющихся органами государственного управления на местах.

Вопросы

1. Почему британские ученые отдали предпочтение историческому методу исследования институтов власти Соединен-

¹⁵⁸ См.: Лангинен А.В. Основные результаты реформы местного государственного управления и самоуправления в Великобритании // Научный вестник Уральского академии государственной службы. 2009. Выпуск № 4 (9). Дек. Электронный ресурс : URL: <http://vestnik.uapa.ru/issue/2009/04/06/>

ного Королевства, а не сочли удачным метод поиска соответствия между современной практикой и принципом разделения властей? Какой из двух подходов Вы избрали бы для исследования отечественной практики государственного строительства? Аргументируйте ответ.

2. Какие факторы обусловили эволюцию отношения британских исследователей к изучению конституционализма Британии с позиций принципа разделения властей? С кем Вы готовы согласиться из числа британских исследователей: с теми, кто считает, что разделения властей в Соединенном Королевстве нет и не было, или с теми, кто придерживается иного подхода? Аргументируйте.

3. Каковы особенности правового регулирования деятельности британского Правительства и других институтов исполнительной власти? Какое значение имело бы закрепление в статутном праве компетенции Правительства Великобритании в аспекте принципа разделения властей?

4. Как соотносятся усиление влияния центральной исполнительной власти в Британии с ее ответственностью за свою деятельность? В чем суть британских реформ 80-х, 90-х гг. по реорганизации исполнительной власти? Как изменились с появлением агентств «следующие шаги» место и роль Правительства в государственном механизме?

5. Характерны ли для России те виды ответственности Правительства, которые существуют в Великобритании? Чем обусловлены затруднения в определении содержания, форм и пределов ответственности британского Правительства? Существуют ли они в России? В чем вы видите сходство и отличие тех правовых и политических инструментов, которые призваны обеспечивать ответственное поведение Правительства в России и в Великобритании?

Глава 6. Организация государственной власти и разделение властей в Федеративной Республике Германии

(Арбузкин А.М.)

§ 1. Становление современной организации власти в стране

Федеративная Республика Германия – государство в Центральной Европе (далее по тексту также – Германия, ФРГ). Граничит с девятью государствами. Площадь страны составляет около 357 тысяч квадратных километров, население 80,2 млн (по переписи 2011 г.). Доля городского населения составляет 87%. Средняя плотность населения около 230 человек на кв. км. В этническом отношении Германия многонациональное государство с преобладанием титульной нации. Немцы составляют 95,1% , турки – 2,3%, итальянцы – 0,7%, греки – 0,4%, поляки – 0,4%. Кроме того, Германия всегда была привлекательной для иностранных переселенцев, которых насчитывается сейчас около 7 млн человек. Это выходцы из Турции, стран Восточной Европы, а также США (осевшие здесь военнослужащие оккупационных войск США). Есть представители и других государств, в том числе и русские, и «новые», и старые. Есть и, так называемые «советские немцы», т.е. те немцы, которые вернулись на историческую родину из СССР и России.

Религия в этой стране занимает далеко не последнее место. Большинство верующих (45%) – протестанты, католики составляют 37%, мусульмане – 2%. Государственный язык – немецкий. Столицей является город Берлин.

Действующая система органов власти складывалась в ходе исторического развития. Начало становлению единого германского государства было положено после разгрома наполеоновской армии. По решению Венского конгресса (1814–1815 гг.) был образован конфедеративный Германский союз, включавший 39 суверенных государств, среди которых были империя,

курфюршество, великие герцогства, княжества и вольные города. Этот союз положил начало федерализации Германии.¹⁵⁹ Революционные события 1848–1849 гг., прусские войны с Данией, Австрией и Францией способствовали укреплению внутренних связей внутри Германского союза и, наконец, мудрая политика Отто фон Бисмарка привели к объединению германских государств во Вторую Германскую империю, которая была объявлена «вечным союзом» и включала 25 государств, в том числе три вольных города (Бремен, Гамбург и Любек). Последовавший за этим империалистический передел рынков привел к резкому обострению международных отношений. Результатом всего этого стала Великая война (1914–1918 гг.). Война привела к краху внутренней и внешней политики Германии. После ноябрьской революции 1918 г. и гражданской войны (весна 1919 г.) произошло коренное изменение всего государственного строя Германии. В июле 1919 г. в Веймаре Учредительным собранием была принята новая Конституция, получившая название Веймарской, заложившая основы новой государственности и оказавшая существенное влияние на дальнейшее развитие Германии.

Согласно Веймарской конституции, законодательную власть осуществлял Рейхстаг – представительный орган, избиравшийся на основе «всеобщей, равной, прямой и тайной подачи голосов на началах пропорционального представительства, мужчинами и женщинами, достигшими 20-летнего возраста» (ст. 22).

Главой государства являлся Президент империи, избиравшийся прямыми выборами на 7 лет из числа граждан Германии, достигших 35 лет. Президент самостоятельно формировал Правительство Германии во главе с Рейхсканцлером. Рейхсканцлер и имперские министры несли ответственность перед Президентом империи и Рейхстагом.

¹⁵⁹ См. об этом: Политические системы современных государств: Энциклопедический справочник: в 4 т. Т.1: Европа / МГИМО (У) МИД России. ИНОП; гл. редактор А.В. Торкунов; науч. редактор А.Ю. Мельвиль; отв. редактор М.Г. Миронюк. М.: ОАО «Московские учебники и Картолитография», 2009. С. 153.

Президент империи имел право распускать Рейхстаг, а последний вправе был выдвигать обвинение против Президента и направлять материалы дела в Государственный суд Германии.

Для представительства германских областей (земель) в законодательстве и управлении империи формировался рейхсрат (ст. 60), состоявший из представителей региональных правительств. Рейхсрат и имперское правительство согласовывали между собой законопроекты, вносимые в Рейхстаг (ст. 69).

Веймарская конституция закрепляла также основы устройства судебной системы во главе с Верховным государственным судом Германской империи, в частности, принцип независимости судей (ст. 102), пожизненное назначение судей общих судов (ст. 104) и др.

Таким образом, Веймарская конституция закрепляла смешанную форму республиканского правления, которая, как известно, таит в себе возможность сосредоточения власти в руках одного из субъектов власти.

С приходом к власти национал-фашизма в Германии установился авторитарный режим, были уничтожены даже зачатки демократической организации общества и государства. Фашизм вверг страну в мировую войну, которая закончилась для Германии полным поражением.

После поражения во Второй мировой войне Германия была оккупирована и разделена на четыре сектора: французский, британский, американский и советский. На территории трех западных секторов была в 1949 г. образована Федеративная Республика Германии, столицей которой стал Бонн. На восточной территории была образована Германская Демократическая Республика со столичным городом Берлином. Сам Берлин был разделен на два сектора. Восточный Берлин был провозглашен столицей ГДР, Западный Берлин являлся самостоятельной политической единицей с особым международным статусом. Образование двух немецких государств было юридически закреплено в Основном Законе ФРГ от 23 мая

1949 г. и в Конституции ГДР, принятой 7 октября 1949 года.

Политические реформы 1980–1990-х годов XX века привели к новому переустройству Германии. Хотя политики 90-х годов говорили об объединении Германии, более точным обозначением имевшего место в 1990 году процесса является присоединение территории ГДР к ФРГ. Берлинская стена, являвшаяся символом политического раскола, была разрушена, Берлин провозглашен столицей Германии, а действие Основного закона ФРГ распространено на всю территорию Германии.

При разработке текста Основного закона были учтены уроки Веймарской конституции. Веймарская Конституция содержала основные положения организации системы власти в условиях республиканской формы правления и федеративного устройства. Некоторые элементы устройства данной системы государственной власти были впоследствии перенесены в Основной закон ФРГ 1949 г. А отдельные статьи Веймарской конституции, являются составной частью названного закона, в частности, регулирующие взаимоотношения государства и религии.

По мнению самих немецких юристов, а также ученых других стран, заложенное в Веймарской конституции, так называемое двойное представительство нации, а именно главой государства и имперским парламентом (или дуализм президентской и парламентской систем), стало причиной «хромяющего парламентского правления», в которой имперский Президент, используя свои полномочия, был в состоянии изменить всю систему государственной власти. Это и позволило сосредоточить всю полноту власти в руках человека с диктаторскими амбициями¹⁶⁰.

Как позитивный, так и негативный опыт разработки и реализации Веймарской конституции учитывался при формулировании положений Основного закона 1949 года. Наимено-

¹⁶⁰ См. об этом: Баев В.Г. Веймарская Конституция Германии: узловые проблемы германской государственности 1919–1933 гг. // Конституционное и муниципальное право. 2006, № 5. СПС КонсультантПлюс.

вание органов власти в Основном законе в какой-то степени перекликается с наименованием органов власти Веймарской Республики.

Главой государства является Федеральный президент. Хотя ни в Основном законе, ни в иных законах термин «глава государства» не используется, вывод о том, что Федеральный президент является главой государства, вытекает из характера его функций и полномочий, закрепленных в Основном законе.

Федеральный президент избирается специфическим органом – Федеральным собранием. Федеральный закон ФРГ от 25 апреля 1959 г. (с последующими изменениями и дополнениями) определяет порядок выборов Федерального президента и процедуру выборов членов Федерального собрания в ландтагах земель. Федеральное собрание состоит из членов Бундестага и такого же числа членов, избираемых ландтагами земель на началах пропорциональности. От каждой земли в состав Федерального собрания избирается такое же количество членов, сколько от этой земли избрано депутатов в состав Бундестага. Созывается Федеральное Собрание президентом Бундестага (т.е. председателем нижней палаты парламента) за 30 дней до окончания срока полномочий действующего президента. Президентом может быть избран гражданин ФРГ, обладающий избирательным правом и достигший 40 лет. Президент избирается на 5 лет и может еще переизбираться только 1 раз (ст. 54 Основного закона). Для избрания необходимо получить абсолютное число голосов, но если в ходе двух туров ни один из кандидатов не набирает нужного количества голосов, то в третьем туре достаточно относительного большинства голосов.

Законодательная власть в ФРГ осуществляется парламентом. В Основном законе и этот термин не получил отражения, если не считать производных от него слов (парламентский контроль, Парламентский совет и т.п.). Возможно, это и вызвало дискуссии по вопросу о том, что считать парламентом ФРГ. Одни исследователи считают, что в Германии

действует двухпалатный парламент, состоящий из Бундестага и Бундесрата¹⁶¹. Другие авторы называют парламентом только Бундестаг, а Бундесрат является представительным органом земельных правительств. Обосновывается эта позиция тем, что Бундесрат не избирается, а включает членов земельных правительств, входящих в его состав по должности¹⁶².

Первая позиция представляется более обоснованной. Во-первых, мировой практике известны различные процедуры формирования верхних палат парламентов (прямые выборы, избрание представителей органами государственной власти субъектов федерации, назначение главой государства и т.п.). Здесь важны не столько процедура наделения соответствующим мандатом, сколько сам факт представительства интересов субъекта в федеральном парламенте. Во-вторых, если вывести Бундесрат из состава парламента, то с учетом имеющейся процедуры принятия закона при определенных условиях (состояние законодательной необходимости) только Бундесратом, получается, что законодательствует в демократическом правовом государстве вовсе и не парламент, а какой-то иной орган! Вряд ли это допустимо. Поэтому более правильно, как представляется, считать германский парламент двухпалатным, состоящим из Бундестага и Бундесрата¹⁶³.

Бундестаг избирается на основе прямых равных свободных выборов при тайном голосовании. Депутаты Бундестага избираются на четыре года. Применяется смешанная избирательная система. Половина состава Бундестага (299 депутатов) избираются по земельным спискам на основе пропорциональной избирательной системы, другая половина — по одномандатными избирательным округам на основе мажоритарной

¹⁶¹ См., напр.: Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2003. СПС КонсультантПлюс.

¹⁶² Duden Recht A-Z. Fachlexikon f r Studium, Ausbildung und Beruf. 2. Aufl. Mannheim: Bibliographisches Institut & F.A. Brockhaus, 2010. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale f r politische Bildung.

¹⁶³ См. об этом: Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 371–372.

системы относительного большинства. В настоящее время партийный расклад таков: 311 депутатов представляют ХДС, 193 – СДПГ, 64 – левые, 63 – зеленые.

Бундесрат, как представительный орган земель – субъектов германской федерации, формируется правительствами земель и включает министров-президентов, т.е. глав земельных правительств, и министров земельных правительств, число которых зависит от численности населения соответствующей земли. Каждая земля должна быть представлена не менее чем тремя членами. При численности населения земли свыше двух миллионов человек от этой земли в Бундесрат направляется 4 представителя. Если население земли превышает шесть миллионов – 5 представителей, а свыше семи миллионов – 6.

Исполнительную власть осуществляет Федеральное правительство (Bundesregierung) во главе с Федеральным канцлером. Следует отметить, что федеральное правительство играет очень важную роль в системе государственной власти современной Германии. Особое место занимает фигура Федерального канцлера¹⁶⁴. Германию вследствие этого нередко именуют «канцлерской республикой».

Федеральное правительство, согласно Основному закону, состоит из Федерального канцлера и федеральных министров (ст. 62). Процедура формирования федерального правительства урегулирована ст.ст. 63 и 64 Основного закона. Федеральный канцлер избирается Бундестагом по представлению Федерального президента, который вносит свою кандидатуру в письменной форме председателю Бундестага. Голосование проходит в Бундестаге без обсуждения внесенной кандидатуры. Вместе с тем сложилась своеобразная политическая практика (своего рода конституционный обычай). Перед формированием правительства заключаются коалиционные соглашения партий, поддерживающих будущее правительство. Этими соглашениями в общих чертах определяется состав будущего кабинета (кандидатура Канцлера, персональный состав кабинета

¹⁶⁴ В настоящее время – Bundeskanzlerin.

и основные направления политики).

Кандидатура на пост Федерального канцлера должна получить абсолютное большинство голосов, так называемое «канцлерское большинство», т.е. 50% плюс хотя бы один голос от общего числа депутатов Бундестага. Голосование — тайное с использованием бюллетеней, вложенных в конверт. Каждому депутату выдается избирательный бюллетень, в котором вписана фамилия кандидата. Депутат делает свой выбор и опускает бюллетень в избирательный ящик. Подсчет голосов осуществляет сформированная Бундестагом счетная комиссия.

Если кандидатура не набирает канцлерского большинства, то ответственность за назначение канцлера возлагается на Бундестаг. В течение 14 дней Бундестаг должен самостоятельно определить кандидата на эту должность. Члены Бундестага предлагают свои кандидатуры. Допускается любое количество кандидатур и туров голосования, но предложение о выдвижении кандидата должно получить поддержку хотя бы одной четвертой части состава депутатов Бундестага. Прения по кандидатурам также не допускаются. Если предложенная кандидатура при голосовании набирает абсолютное большинство голосов, т.е. «канцлерское большинство», то президент в течение 7 дней должен назначить федерального канцлера. Таким образом, окончательно (формально) федеральный канцлер назначается в любом случае федеральным президентом¹⁶⁵.

Если в течение этих 14 дней Бундестаг не определил кандидата, то проводится еще один тур голосования, в котором опять же участвуют только депутаты Бундестага. Если кандидатура набирает канцлерское большинство, то Федеральный президент назначает канцлера. Если же одна из кандидатур получила хотя бы относительное большинство голосов, то Фе-

¹⁶⁵ В связи с этим вызывает удивление, что данная процедура именуется выборами Федерального канцлера. Ведь на самом деле никого выбора не происходит. Когда Федеральный президент предлагает безальтернативную кандидатуру, Бундестагу остается лишь согласиться с предложенной кандидатурой или отвергнуть её. В российской конституции такого рода процедура обозначена как назначение Председателя Правительства РФ Президентом РФ с согласия Государственной Думы (ст. 83).

Федеральный президент в течение 7 дней решает вопрос — либо назначить «канцлера меньшинства», либо распустить Бундестаг и назначить новые выборы.

Такая система взаимоотношений Бундестага с Федеральным президентом сочетает и чисто правовой механизм, и политический. Президенту предоставляется право выбора: либоверить судьбу страны в руки политической фигуры, не имеющей поддержки парламентского большинства, что чревато разногласиями, конфликтами, политическими кризисами, либо положиться на изменение политической конъюнктуры и провести новые выборы.

Процедура выборов Федерального канцлера происходит на первом же заседании Бундестага после очередных (или внеочередных) выборов после выборов президента (председателя) Бундестага и его заместителей. В истории современной Германии практически все канцлеры уже в первом туре получали «канцлерское большинство». Это предопределено в значительной степени тем, что кандидатом на пост Федерального канцлера выдвигается лидер партии (блока), получившей большинство мест на парламентских выборах.

Назначение Федерального канцлера Президентом не требует контрасигнации и осуществляется путем вручения Президентом верительной грамоты. Федеральный канцлер представляет Президенту кандидатуры для назначения на должности федеральных министров. Члены федерального правительства приносят присягу на заседании Бундестага. Одного из федеральных министров Федеральный канцлер назначает своим заместителем¹⁶⁶.

Основной закон ФРГ устанавливает принцип несовместимости должностей. Федеральный канцлер и федеральные министры не могут занимать никакие другие оплачиваемые должности, осуществлять коммерческую или профессиональную деятельность, входить в состав руководства, а без согласия

¹⁶⁶ В коалиционном правительстве на пост заместителя назначается лидер другой партии.

Бундестага – в состав наблюдательного совета предприятия, имеющего целью извлечение прибыли (ст. 66). В то же время, парламентская форма правления предполагает совместимость депутатского мандата с должностью министра, поэтому депутаты, введенные в состав правительств, сохраняют свои места в Бундестаге.

Порядок деятельности Правительства определяется Регламентом, который принимается самим Правительством и утверждается Федеральным президентом.

Судебная власть в Германии, согласно Основному закону, осуществляется Федеральным конституционным судом, иными федеральными судами и судами земель (ст. 92). Система судебных органов в Германии имеет сложный характер, что предопределено федеративным устройством страны и многообразием судебных юрисдикций. Существуют шесть ветвей юстиции: конституционная, общая, административная, финансовая, трудовая и социальная. Конституционное правосудие осуществляется Федеральным конституционным судом и конституционными судами земель. Систему судов общей юрисдикции возглавляет Федеральная судебная палата. Иные ветви судебной власти возглавляются, соответственно: Федеральным административным судом; Федеральным финансовым судом; Федеральным трудовым судом и Федеральным социальным судом (ч. I ст. 95 Основного закона).

Основной закон также устанавливает, что федерация может учредить федеральный суд по делам о правовой защите промышленной собственности; она же может образовать федеральные суды для вооруженных сил – военно-уголовные суды. Последние могут осуществлять свою юрисдикцию лишь в случае введения состояния обороны, а также в отношении лиц из состава вооруженных сил, направленных за границу или находящихся в море на военных кораблях. Верховным органом для этих судов является Федеральная судебная палата (ст. 96). Чрезвычайные суды не допускаются.

Суды, входящие в систему каждого из упомянутых видов

судебной юрисдикции, самостоятельны и независимы в отношении друг друга. В случае возникновения между ними разногласий по существенным правовым вопросам в соответствии с Основным законом (ст. 95) созывается совместный Сенат высших судебных инстанций, который выносит решения, обеспечивающие единство судебной практики.

В Основном законе закреплены положения о несменяемости судей. Судьи назначаются без указания срока полномочий, но состоят в должности до достижения возрастного предела, установленного законом о судьях. Предельный возраст для судей судов общей и специальной юрисдикции составляет 65 лет. Для судей Федерального конституционного суда – 68 лет.

Прокуратура в Германии не образует самостоятельной системы, а организационно связана с судами различных инстанций. Все федеральные прокуроры находятся под общим руководством министра юстиции ФРГ. Общее руководство прокурорами в землях осуществляет соответствующий земельный министр юстиции. Прокуратура проводит расследование по уголовным делам, отличающимся большой сложностью. В предусмотренных законом случаях представители прокуратуры участвуют и в разбирательстве гражданских дел.

§ 2. Конституционно-правовые основы взаимоотношений между органами публичной власти федерального уровня

Принцип разделения властей закреплен в Основном законе ФРГ:

«Вся государственная власть исходит от народа. Она осуществляется народом путем выборов и голосований и через посредство специальных органов законодательства, исполнительной власти и правосудия.

Законодательство связано конституционным строем, исполнительная власть и правосудие – законом и правом» (части вторая и третья статьи 20).

Кроме того, данный принцип упоминается уже в первой

статье Основного закона применительно к правам личности.

Органы, олицетворяющие ту или иную ветвь власти, действуют самостоятельно, что основано непосредственно на Основном законе. Так, Федеральный президент не может входить ни в состав Правительства, ни в законодательный орган Федерации или земли (статья 55). Члены Федерального конституционного суда не могут входить в состав ни Бундестага, ни Бундесрата, ни Федерального правительства, ни соответствующих органов земель (ст. 94).

Как известно, принцип разделения властей предполагает их взаимодействие и взаимное сдерживание. Рассмотрим сначала взаимодействие органов власти, а затем систему сдержек и противовесов, закрепленную в Основном законе ФРГ.

Взаимодействие органов власти осуществляется по следующим направлениям:

- формирование органов власти (выборы Федерального президента, выборы Федерального канцлера, формирование судебных органов);
- принятие и исполнение законов;
- бюджетный процесс.

Процедуры выборов Федерального президента и формирования Федерального правительства Германии уже были рассмотрены. В обеих этих процедурах участвует Бундестаг как представительный орган. В формировании Правительства вместе с Бундестагом участвует еще и Федеральный президент. Бундестаг участвует также и в формировании Федерального конституционного суда. Каждая из палат парламента избирает в каждый из двух сенатов этого суда по половине их состава (ст. 94). Судьи высших судебных инстанций иных, кроме конституционной, юрисдикций, назначаются министром соответствующей отрасли совместно с комитетом по выборам судей. Последний, в свою очередь, состоит из отраслевых министров земель соответствующего профиля и равного числа членов, избираемых Бундестагом (ст. 95 Основного закона).

Взаимодействие органов осуществляется и в процессе их

деятельности. Прежде всего, как уже было отмечено, депутаты Бундестага, назначенные в состав правительства, в том числе и на должность Федерального канцлера, не утрачивают свой депутатский мандат и участвуют в заседаниях Бундестага, в обсуждении и принятии всех его решений.

Акты Федерального президента контрассигнуются Федеральным канцлером или федеральным министром (ст. 58). Полномочия Федерального президента в случае каких-либо препятствий или досрочного освобождения от должности осуществляются председателем Бундесрата (ст. 57). Члены Федерального правительства имеют право, а по требованию и обязаны принимать участие в заседаниях Бундесрата и его комитетов. Они должны быть в любое время заслушаны. Федеральное правительство обязано держать Бундесрат в курсе текущих дел (ст. 53).

Участие Бундестага, Бундесрата, Федерального Президента и Федерального правительства в законодательном процессе проявляется в том, что правом законодательной инициативы обладают Бундесрат, Федеральное правительство и фракции или депутатские группы Бундестага. Законопроекты, вносимые Бундесратом, подлежат предварительному согласованию с Федеральным правительством. Точно так же и Федеральное правительство согласовывает свой законопроект с Бундесратом.

Нельзя не отметить, что основную роль в подготовке законопроектов играет Федеральное правительство. Оно же и вносит большую часть законопроектов 72% (11% законопроектов приходят из Бундесрата, 16% иницируются в самом Бундестаге).

Следует отметить, что законодательный процесс в германском парламенте характеризуется специфической особенностью – институтом состояния законодательной необходимости. Если Правительство считает законопроект срочным, то Федеральный канцлер при внесении законопроекта в Бундестаг ставит вопрос о доверии. Если Бундестаг, выразив доверие, не принимает этот закон, то Федеральный президент по

требованию Федерального канцлера объявляет состояние законодательной необходимости. В этом случае закон считается принятым, если он одобрен Бундесратом. Такая же процедура может быть применена, если Бундестаг в течение 4 недель не принимает закон, внесенный Правительством (ст. 81).

Федеральный конституционный суд решает дела о конституционности принятых законов, а также разрешает споры о компетенции, в том числе и в сфере законодательной деятельности (ст. 93).

Основной закон предусматривает институт делегированного законодательства, состоящий в том, что законом могут быть предоставлены полномочия Федеральному правительству, федеральному министру или правительству земли по принятию актов, регулирующих те отношения, которые требуют законодательного регулирования (ст. 80).

Взаимодействие в бюджетном процессе. Проект закона о федеральном бюджете готовится Федеральным правительством и передается с обоснованием одновременно в Бундесрат и Бундестаг (ст. 110 Основного закона ФРГ). По общепринятому правилу Федеральное правительство располагает полномочием производить все необходимые расходы, если бюджет на очередной финансовый год не утвержден законом до окончания предшествующего финансового года (ст. 111 Основного закона ФРГ). Кроме того, согласно Основному закону, законы, увеличивающие предложенные Федеральным правительством бюджетные расходы либо уменьшающие поступления в бюджет, нуждаются в согласии Федерального правительства (ст. 113 Основного закона).

Основной закон предусматривает и отчетность Федерального правительства о всех доходах и расходах, а также о состоянии государственного имущества и о долге на следующий финансовый год (ст. 114 Основного закона).

Взаимодействие государственных органов различных ветвей власти дополняется их *взаимным контролем* и возможностью удерживать друг друга в рамках предписанных пол-

номочий. Своеобразие системы сдержек и противовесов в Германии выглядит следующим образом. Прежде всего, глава государства, парламент и органы судебной власти имеют разные сроки полномочий. Федеральный президент избирается на пять лет, депутаты Бундестага – на четыре года, полномочия членов Бундесрата предопределены сроком полномочий правительства соответствующей земли. Судьи Федерального конституционного суда избираются на 12 лет. Срок полномочий Федерального правительства соответствует сроку полномочий Бундестага.

В отношении главы государства палаты германского парламента (Бундестаг или Бундесрат) могут возбудить перед Федеральным конституционным судом обвинение против Федерального президента в умышленном нарушении им Основного закона или другого федерального закона. Обвинение выдвигается не менее чем одной четвертой частью членов той или иной палаты и должно быть поддержано большинством в две трети голосов соответствующей палаты. Если Федеральный конституционный суд установит, что Федеральный президент виновен в умышленном нарушении Основного закона или другого федерального закона, он может объявить его лишенным должности. После предъявления обвинения Федеральный конституционный суд вправе временным приказом постановить, что Федеральный президент не может выполнять свои должностные функции (ст. 61 Основного закона).

Федеральное правительство Германии в лице Федерального канцлера несет ответственность перед Бундестагом в форме так называемого *конструктивного вотума недоверия*, состоящего в том, что Бундестаг выражает недоверие Федеральному канцлеру, выбирая большинством голосов его преемника. Затем Бундестаг обращается к Федеральному президенту с просьбой об отставке прежнего Федерального канцлера и назначении нового (ст. 67 Основного закона).

Федеральный канцлер в свою очередь может поставить перед Бундестагом вопрос о доверии себе. Если обращение

Федерального канцлера о выражении ему доверия не получит большинства голосов членов Бундестага, то Федеральный президент вправе по предложению Федерального канцлера в течение двадцати одного дня распустить Бундестаг. Право на роспуск утрачивается, если в этот период Бундестаг изберет другого кандидата на пост Федерального канцлера (ст. 68 Основного закона).

§ 3. Разграничение компетенции между органами государственной власти федерального и регионального уровней

Государственная власть на уровне земель осуществляется, как и на федеральном уровне на основе принципа разделения властей. Это закрепляют конституции земель. Рассмотрим устройство региональной власти на примере одной из крупнейших земель Германии – Баварии.

Конституция Свободного государства Бавария 1998 г. закрепляет принцип народовластия (ст. 4). Согласно этой же конституции, законодательная власть принадлежит народу и органам народного представительства; исполнительная власть находится в руках правительства и подчиненных ему органов; судебная власть осуществляется независимыми судьями (ст. 5 Конституции Баварии).

Ландаг – законодательный орган земли – состоит из 180 депутатов, являющихся представителями народа, не только партии, ответственными перед своей совестью и не связанными какими-либо наказами (Auftrdge) (ст. 13 Конституции Баварии).

Государственное правительство (die Staatsregierung) является верховным руководящим и исполнительным органом Баварии. Оно состоит из Министра-президента и ещё 17 государственных министров (Staatsministern) и государственных секретарей (Staatssekretren) (ст. 43 Конституции Баварии).

Судебная власть на уровне земель осуществляется судами,

при этом верховным судебным органом земли является конституционный суд (ст. 60 Конституции Баварии). Иные суды земли включены в единую федеральную судебную систему.

Рассмотрим теперь взаимодействие федеральных и земельных органов. Основы взаимодействия федеральных и региональных (земельных) органов власти заложены непосредственно в Основном законе:

- Конституционный строй земель должен соответствовать основным принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе настоящего Основного закона (ст. 28);
- Федеральное право имеет преимущество перед правом земель (ст. 31);
- Все власти Федерации и земель оказывают взаимную правовую и служебную помощь (ст. 35);
- Высшие власти Федерации используют в надлежащей пропорции служащих из всех земель. Лица, занятые в прочих властях Федерации, должны, как правило, набираться из жителей той земли, в которой они действуют (ст. 36);
- Через посредство Бундесрата земли участвуют в законодательстве и управлении Федерацией и в делах Европейского союза (ст. 50);
- Федерация участвует в выполнении задач земель, если эти задачи имеют значение для всей национальной общности, и участие Федерации требуется для улучшения условий жизни (общие задачи) в определенных областях (ст. 91-а).

В сфере формирования органов власти взаимодействие проявляется в том, что в состав Бундесрата, как уже было отмечено, входят министры-президенты и иные члены земельных правительств, т.е. формирование верхней палаты общегерманского парламента осуществляется фактически правительствами земель. Федеральный президент избирается Федеральным собранием, в состав которого вместе с членами Бундестага входят представители ландтагов земель. Судьи Федерального конституционного суда избираются Бундестагом и

Бундесратом, т.е. члены земельных правительств участвуют в формировании федеральных органов власти.

В области законодательства компетенция Федерации и земель четко разграничена Основным законом путем установления исключительной компетенции Федерации, остаточной компетенции земель и конкурирующей компетенции (ст. 70 Основного закона ФРГ). В то же время взаимодействие Федерации и земель в этой сфере проявляется в том, что законопроекты, вносимые в Бундестаг Федеральным правительством, предварительно согласовываются с Бундесратом, т.е., фактически с руководством земельных правительств. В свою очередь, законы, вносимые Бундесратом, проходят предварительное согласование с Федеральным правительством. В том случае, когда федеральным законом затрагиваются интересы земель, Федеральное правительство должно учитывать заключение Бундесрата (ст. 23 Основного закона ФРГ).

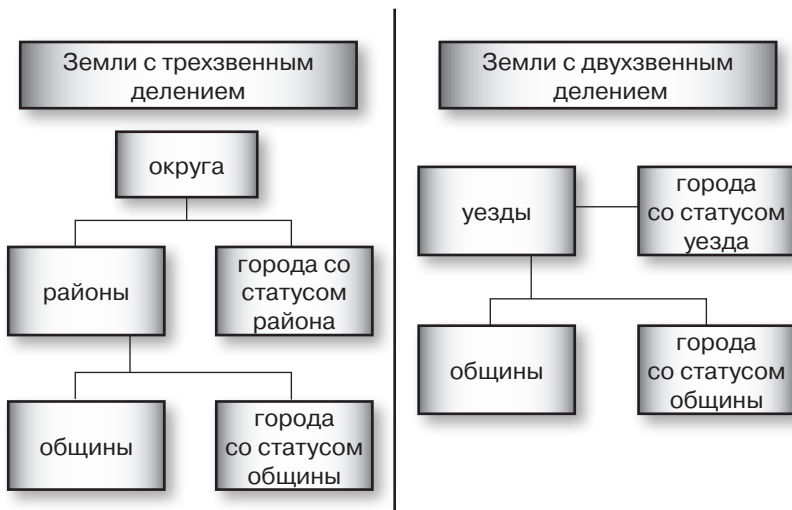
В области бюджета и финансов Основной закон определяет пределы и основные направления взаимодействия федеральных и земельных органов. В частности, Основной закон устанавливает, что Федерация и земли, каждая со своей стороны, несут расходы для решения своих задач. Но, если земли действуют по поручению Федерации, то на последнюю возлагаются расходы по обеспечению этой деятельности (ст. 104-а). Далее, Федерация и земли самостоятельны и независимы друг от друга в отношении своего бюджетного хозяйства. В то же время, Федерация и земли должны учитывать при ведении своего бюджетного хозяйства требования общего экономического баланса (ст. 109).

Следует иметь в виду, что одной из основ германского федерализма является принцип субсидиарности, который означает, что регулирование предметов ведения должно осуществляться на возможно более низком уровне и передаваться на вышестоящий уровень только в том случае, когда это позволит обеспечить более высокую эффективность такого регулирования.

§ 4. Государственная власть и публичная власть на местах

Административно-территориальное деление находится в ведении земель. Оно сложилось исторически и имеет свои особенности в отдельных землях. Но в целом можно выделить две разновидности такого деления. Есть земли с трехзвенной системой административно-территориальных единиц и земли с двухзвенной системой. Это показано на рисунке.

Административно-территориальное деление



На уровне округов органы МСУ не образуются (кроме Баварии). Управлением осуществляется правительственными органами земель.

Базовой территориальной единицей в германских землях является община, существующая во всех землях. При трехзвенной системе административно-территориального устройства земли делятся на округа, которые, в свою очередь разделяются на районы (или города со статусом района), а районы

— на общины (или города со статусом общин). Земли с двухзвенным делением имеют в своем составе уезды (города со статусом уезда), поделенные на общины (города со статусом общин). Города, как правило, выделены из округов, уездов и общин и обладают самостоятельным статусом (город со статусом района, уезда, общины).

Организация местного самоуправления находится в ведении земель. В Основном законе ФРГ содержатся лишь общие гарантии местного самоуправления: «Общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества. Союзы общин также пользуются правом самоуправления в рамках своих полномочий и в соответствии с законом. Гарантия самоуправления включает также основы собственной финансовой ответственности; к этим основам относятся налоговые поступления, обеспечивающие экономическую достаточность общин, и установление ставок налогов» (часть вторая статьи 28).

Деятельность местного самоуправления регулируется конституциями земель, положениями о местном самоуправлении, иными нормативными правовыми актами. В научной литературе отмечается, что в основе регулирования этой деятельности лежит идея «сквозного управления», согласно которой «федеральное государство, земли, органы самоуправления представляют собой единую вертикаль, в рамках которой осуществляется управленческая деятельность»¹⁶⁷.

Система органов местного самоуправления. В земельных конституциях предусмотрено формирование на местном уровне представительных органов и исполнительных. Представительные органы должны избираться всеобщими, прямыми и равными выборами. В малочисленных общинах функции представительного органа выполняют общие собрания жителей.

Структура органов местного самоуправления предопределена соответствующей моделью местного самоуправления. В

¹⁶⁷ Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: Правовые аспекты. М.: Спарк, 2001. С. 167.

научной литературе выделяют следующие модели: модель магистрата; северогерманскую модель; модель бургомистра и южногерманскую модель¹⁶⁸. Во всех этих моделях путем прямых выборов формируются представительные органы – советы. Они избирают исполнительные органы. Главой муниципальных образований являются бургомистры (или старосты), избираемые либо советами, либо населением непосредственно.

Взаимодействие федеральных, региональных и местных органов власти закрепляется Основным законом ФРГ и конституциями земель. Оно выражается, прежде всего, в том, что органам местного самоуправления передаются полномочия по выполнению отдельных государственных функций и задач.

Вопросы

1. Каковы исторические предпосылки принятия действующей Конституции Германии?
2. В чем состоит система сдержек в немецкой конституционной модели?
3. Каков механизм формирования Федерального правительства Германии?
4. Является ли Бундесрат верхней палатой немецкого парламента? Обоснуйте свою позицию.
5. Каким образом организованы органы публичной власти на земельном и местном уровне в Германии?

¹⁶⁸ Там же. С. 169–172.

Глава 7. Организация государственной власти и разделение властей в Швейцарии

(Арбузкин А.М.)

§ 1. Становление современной организации власти в стране

Швейцария — государство в Центральной Европе. Территория — 41,3 тыс. кв.км. Население 7,8 млн человек (2012 г.). Доля городского населения — 60%. Официальные языки — немецкий (говорят 65% населения), французский (18,4%), итальянский (9,8%) и ретороманский (0,8%). Верующие в основном католики и протестанты, но есть представители и многих других конфессий. Столица — г. Берн, в то же время федеральные судебные органы находятся в Лозанне.

С X века территория Швейцарии находилась под властью «Священной Римской империи». Отстаивая свою независимость от австрийских правителей Габсбургов, швейцарские лесные кантоны Швиц, Ури и Унтервальден 1 августа 1291 года заключили «Вечный союз», заложивший основы Швейцарской Конфедерации как самостоятельного государства в составе «Священной Римской империи». В 1499 Швейцария получила фактическую независимость от империи, что было формально закреплено Версальским договором 1648 г.

В свое время швейцарские города Женева и Цюрих являлись центрами Реформации. Знала Швейцария и оккупацию. Во времена Наполеона страна была под властью императора, который провозгласил здесь Гельветическую республику. Имела место в Швейцарии и гражданская война. В 30–40-х годах XIX столетия развернулась борьба между радикально настроенными либералами, выступавшими за преобразование устройства государства на федеративных началах, и консервативно настроенными католическими кантонами, объединившимися вокруг кантона Люцерн, заключившими военный оборонительный пакт и объединившимися в Зондербунд. Сторонники Зондербунда выступали за сохранение прежней самостоятельности кантонов, противились протестантским

настроениями и готовы были обратиться за помощью к иностранным державам. В конце 1847 года вспыхнула гражданская война, продолжавшаяся недолго и закончившаяся победой сторонников федерализации. В 1848 году была принята новая Конституция Швейцарии, которая закрепляла федеративное устройство. Как отмечается в литературе: «Конституция 1848 года стала компромиссом между католическо-консервативной и протестантско-радикальными частями общества и обеспечила культурное многообразие кантонов»¹⁶⁹.

Еще после окончания наполеоновских войн Венский конгресс (1814–1815 гг.) провозгласил постоянный нейтралитет Швейцарии, который удавалось сохранить во время 1-й и 2-й мировых войн. Ссылаясь на суверенитет, Швейцария долгое время не желала войти в ООН, но на референдуме 2002 года большинство швейцарцев проголосовало за вступление в эту организацию, и Швейцария стала членом ООН.

Конституционная история Швейцарии также богата событиями. Безусловно, актом конституционного значения следует считать договор «О вечном союзе» от 1 августа 1291 года. Общины, заключившие союз «на вечные времена», обязались оказывать друг другу помощь в борьбе против внешнего врага, для разбора внутренних споров устанавливали систему третейского суда¹⁷⁰.

Что касается собственно конституций, то в 1789 году Наполеон образовал здесь Гельветическую республику и навязал Конституцию, закреплявшую унитарную форму государственного устройства. Однако сопротивление швейцарского народа, не признавшего и не принявшего чужеродную конституцию, привели к принятию второй наполеоновской – Мальмезонской Конституции (по названию города, где она была принята) 1802 года. Но и эта Конституция была неприемлема для швейцарцев.

¹⁶⁹ Авраменко С.Л. Швейцарский федерализм на рубеже тысячелетий: Монография. М.: МГИМО (У) МИД РФ, 2003. С. 46.

¹⁷⁰ Источник: Советская историческая энциклопедия (<http://dic.academic.ru/dic.nsf/sie/3277/>)

Третья по счету, но первая собственно национальная Конституция Швейцарии была принята, как уже было отмечено, в 1848 году. Конституция преобразовывала Союз суверенных государств в федерацию, хотя прежнее название – конфедерация – сохранялось. Эта Конституция закрепила систему федеральных органов государственной власти, которая сохранилась в своих основных чертах до настоящего времени.

В 1874 году была принята еще одна Конституция, которая действовала до вступления в силу в 2000 году новой конституции. Конституция 1874 года, имея сложный порядок внесения поправок, претерпела все же множество изменений (было исключено около десяти статей и добавлено свыше полусотни новых), что затрудняло ее применение. Наряду с этим многие положения, имеющие конституционный характер в большинстве современных стран, не находили отражения в данной конституции. Это, видимо, и вызвало необходимость проведения конституционной реформы, которая осуществлялась без каких-либо трансформаций в соотношении общественных сил современной Швейцарии.

Новая Конституция Швейцарии была одобрена парламентом 18 декабря 1998 года и затем вынесена на референдум, который состоялся в апреле 1999 года. Следует отметить, что для принятия решения на референдуме требовалось, так называемое «двойное большинство», т.е. за это решение должны были высказаться более половины участников референдума более чем в половине кантонов. Принятая таким образом Конституция вступила в силу 1 января 2000 года.

Отличительными особенностями новой Конституции является то, что она лучше структурирована, содержит Преамбулу, 6 разделов, 13 глав, 196 статей и Заключительные положения. Значительно расширены положения, регулирующие права и свободы личности. Более детально урегулированы федеративные отношения, этому посвящено 94 статьи.

По Конституции 1999 года данное государство именуется Швейцарской Конфедерацией, хотя фактически представляет

собой федерацию, состоящую из 26 кантонов. Своеобразным является положение о суверенитете кантонов: «Кантоны суверенны; их суверенитет не ограничен Союзной конституцией и они осуществляют все права, которые не переданы Конфедерации» (ст. 3).

Конституция 1999 года фактически сохранила ту же систему органов государственной власти, которая сложилась еще в соответствии с Конституцией 1848 г.

Законодательная власть осуществляется Федеральным Собранием, состоящим из двух палат: Национального Совета и Совета Кантонов. Палаты равноправны. Совет кантонов является представительным органом субъектов федерации и включает 46 делегатов. 20 кантонов избирают по 2 делегата и 6 – по 1. Национальный Совет представляет интересы различных политических сил страны. Он состоит из 200 депутатов, избираемых прямыми выборами на основе пропорциональной системы по избирательным округам. Срок полномочий каждой из палат составляет 4 года. Особенностью статуса членов швейцарского парламента является то, что они совмещают депутатский мандат со своей основной профессиональной деятельностью и не получают за выполнение депутатских обязанностей никакой оплаты, кроме возмещения необходимых расходов¹⁷¹.

Исполнительная власть осуществляется Федеральным Советом, состоящим из 7 членов, избираемых Национальным Советом после его переизбрания. В состав правительства входят депутаты от разных кантонов. Главой Федерального Совета является Президент Конфедерации, избираемый Федеральным Собранием из числа членов Федерального Совета на один год. Следует, однако, отметить, что юридически и фактически функции главы швейцарского государства осуществляет Федеральный Совет, т.е. имеет место коллегиальный глава государства. Каждый член Федерального Совета избирается индивидуально из числа швейцарских граждан, обладающих правом

¹⁷¹ См.: Петрова М.А. Органы центральной власти современной Швейцарии: Тенденции развития: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 16.

быть избранными в Национальный Совет. Избираются советники на четыре года и не могут быть отозваны в течение всего срока полномочий.

При формировании Федерального Совета с 1959 г. используется, так называемая «магическая формула». От трех партий, получивших большее число голосов на выборах в Национальный Совет в состав Федерального Совета избираются по два представителя. От партии, занявшей четвертое место по числу голосов избирателей, избирается один представитель. Долгое время ведущие места в партийной системе Швейцарии занимали три партии: Радикально-демократическая, Социал-демократическая и Христианско-демократическая народная партия. Но в последние годы все большую популярность приобретает Швейцарская народная партия, от которой в состав Федерального совета избирается два представителя.

«Магическая формула» предписывает также недопустимость вхождения в состав Федерального Совета более одного представителя от кантона, а также соблюдение языкового многообразия в стране¹⁷².

Судебная власть в Швейцарии осуществляется федеральными и кантональными судами. Нормативную основу функционирования судов составляют Конституция Федерации, а также Федеральный закон от 16 декабря 1943 г. «Об организации судебных органов». Принципы судебной власти в Конституции не сконцентрированы, а разбросаны по различным статьям и главам: запрет чрезвычайных судов (ст. 30), обязательность решений суда (ст. 122).

Судебная система предопределена федеративным устройством государства, поэтому действуют федеральные суды и кантональные. К федеральным судам относятся Федеральный суд (трибунал), Федеральный страховой суд. К кантональным судам относятся суды по уголовным делам, суды по граждан-

¹⁷² См.: Политические системы современных государств: Энциклопедический справочник: в 4 т. Т.1: Европа / МГИМО (У) МИД России. ИНОП; гл. редактор А.В. Торкунов; науч. редактор А.Ю. Мельвиль; отв. редактор М.Г. Миронюк. М.: ОАО «Московские учебники и Картолитография», 2009. С. 587.

ским делам, административные суды.

Во главе всей судебной системы стоит Федеральный суд, статус которого определен Конституцией и Законом 2005 г. Судьи Федерального суда избираются парламентом на 6 лет с возможностью переизбрания. Количественный состав определен в 35–45 судей, действующих на постоянной основе, ещё до 2/3 от этого числа осуществляют свою деятельность на условиях совместительства. Резиденция Федерального суда находится в Лозанне.

В число полномочий Федерального суда входят и полномочия по осуществлению конституционного контроля. Статья 189 Конституции устанавливает, что Федеральный суд разрешает:

- а) жалобы на нарушение конституционных прав;
- б) жалобы на нарушение автономии общин и других гарантий кантонов в пользу публично-правовых корпораций;
- в) жалобы на нарушение государственных договоров или договоров кантонов;
- г) публично-правовые споры между Союзом и кантонами или между кантонами».

В целом же в научной литературе отмечается, что конституционная юстиция в Швейцарии (как и во Франции) выстроена слабее, чем в Германии и других государствах¹⁷³.

§ 2. Конституционно-правовые основы взаимоотношений между органами публичной власти общегосударственного (федерального) уровня

В действующей Конституции Швейцарии принцип разделения властей прямо не закреплен. Но его действие проявля-

¹⁷³ Walter Haller, Alfred Kölz. Allgemeines Staatsrecht. Dritte, neu überarbeitete und ergänzte Auflage. HELBING&LICHTENHAHN. 2004. S. 190. В отдельных научных публикациях отмечается, что конституционный контроль в Швейцарии осуществляет Федеральное Собрание, а Федеральный суд лишь рассматривает жалобы на нарушения конституционных прав граждан, допущенные кантональными органами. См. об этом: Авраменко С.Л. Швейцарский федерализм на рубеже тысячелетий: Монография. М.: МГИМО (У) МИД РФ, 2003. С. 102.

ется через отраженные в Конституции принципы правового государства (ст. 5 Конституции Швейцарии), а также через содержание статуса органов власти. Согласно Конституции, верховным органом власти в данной стране является Федеральное Собрание, состоящее из двух равноправных палат – Национального Совета и Совета Кантонов (ст. 148). Федеральное Собрание осуществляет высший надзор за Федеральным Советом и федеральной администрацией, судами Конфедерации и другими федеральными органами (ст. 169). Федеральный Совет является верховной руководящей и исполнительной властью Союза (ст. 174). Федеральный Совет руководит федеральной администрацией. Он заботится о ее целесообразной организации и о целенаправленном выполнении задач (ст. 178). Судебную власть возглавляет Федеральный суд (ст. 188). Таким образом, в тексте швейцарской Конституции указывается, какой орган уполномочен осуществлять ту или иную ветвь власти.

Каждая из ветвей власти действует самостоятельно. Конституция устанавливает, что члены Национального Совета, Совета Кантонов, Федерального Совета, а также судьи Федерального суда не могут одновременно входить в состав другого из этих органов (ст. 144).

Взаимоотношения между органами публичной власти в Швейцарии можно оценить через ряд следующих наиболее существенных вопросов. Сначала рассмотрим взаимодействие органов власти Швейцарии по таким направлениям, как формирование органов власти, принятие и исполнение законов, бюджетный процесс, а затем будет раскрыта система сдержек и противовесов, закрепленная в действующей Конституции Швейцарии.

Важную роль в формировании органов власти играет Федеральное Собрание. Согласно Конституции Швейцарии, Федеральное Собрание избирает членов Федерального Совета, Федерального президента и Вице-президента, Федерального канцлера, судей Федерального суда, а также иные органы или

иных должностных лиц в случаях, предусмотренных законом (ст. 168).

Федеральный Совет состоит из семи членов, которые избираются Федеральным Собранием после каждого полного обновления Национального Совета. В состав Федерального Совета могут быть избраны швейцарские граждане, обладающие пассивным избирательным правом на выборах Национального Совета сроком на четыре года. Состав Федерального Совета должен учитывать представительство территориальных и языковых регионов (ст. 175). Статус правительства регулируется федеральной Конституцией и Федеральным законом от 21 марта 1997 г. «Об организации правительства и органов управления»¹⁷⁴.

Председательствует в Федеральном Совете Федеральный президент, который избирается Федеральным Собранием из числа членов Федерального Совета сроком на один год. Федеральное Собрание избирает также и Вице-президента из числа членов Федерального Совета на тот же срок (ст. 176).

Каждый член Федерального Совета возглавляет один из департаментов. Все департаменты в своей совокупности образуют федеральную администрацию, руководство которой осуществляет Федеральный Совет.

Судьи Федерального суда также избираются Федеральным Собранием, которое учитывает при этом представительство официальных языков (ст. 188).

Взаимодействие органов власти в законодательном процессе. Правом законодательной инициативы обладают каждая из палат, депутаты обеих палат, партийные фракции, Федеральное правительство и кантоны. Следует отметить, что важную роль в законотворческом процессе играет швейцарский народ. Во-первых, имеет место законодательная народная инициатива, 50 тысяч избирателей могут инициировать принятие закона на федеральном уровне. Кроме того, в течение 90 дней после принятия закона федеральным парламентом его

¹⁷⁴ См.: Авраменко С.Л. Указ. соч. С. 86.

противники, собрав 50 тыс. подписей, могут вынести этот закон на консультативный референдум, который может отклонить принятый закон.

Швейцарская конституционно-правовая практика знает и институт делегированного законодательства: «Правотворческие полномочия могут союзным законом передаваться, поскольку это не исключается Союзной конституцией» (часть вторая статьи 164 Конституции Швейцарии).

Швейцарская модель разделения властей содержит весьма своеобразные элементы, не характерные для иных систем разделения властей (или вообще для самой системы разделения властей). Согласно статье 171 Конституции, Федеральное Собрание может давать поручения Федеральному Совету, воздействуя тем самым на сферу компетенции Федерального Совета. Парламент уполномочен также разрешать споры о компетенции между верховными федеральными властями (пункт i части первой статьи 173). В дополнение к этому закон может передать Федеральному Собранию другие функции и полномочия (часть третья статьи 173).

Правительство Швейцарии располагает такими полномочиями, которые характерны, как правило, для главы государства. В частности, согласно статье 185 Конституции, Федеральный Совет принимает меры для обеспечения внешней и внутренней безопасности, независимости и нейтралитета Швейцарии. В срочных случаях он может использовать войска. Однако если правительство мобилизует для действительной военной службы более 4000 военнослужащих армии или если предусматривается, что их использование будет длиться в течение более трех недель, должно быть незамедлительно созвано Федеральное Собрание.

В целом содержание полномочий федеральных органов власти Швейцарии и характер взаимодействия парламента с правительством и с главой государства не позволяют с достаточной четкостью отнести Швейцарию к какому-либо виду республиканского правления. В литературе отмечается, что

по утверждению самих швейцарских авторов, Швейцария не является ни президентской (члены правительства избираются парламентом), ни парламентской республикой (парламент не может отправить правительство в отставку). Здесь присутствуют черты и той, и другой¹⁷⁵. Однако говорить о Швейцарии как о смешанной республике можно тоже с большой долей условности. Здесь велика роль парламента, но практически не ощущается какая-либо значимость главы государства. Прежде всего, функции главы государства выполняет Федеральный Совет совместно с Федеральным президентом. Но у главы государства отсутствуют полномочия, характерные для смешанной формы республиканского правления (право вето, право роспуска палат парламента и некоторые иные). Такое специфическое положение исполнительного органа и характер взаимоотношений парламента и правительства предопределили то, что в научной литературе используется такое наименование швейцарской формы правления, как «Директоральная республика»¹⁷⁶.

§ 3. Разграничение компетенции между органами государственной власти федерального и регионального уровней

Следует дать общую характеристику швейцарского федерализма. Главной особенностью швейцарского федерализма является единство государства при возможно большей самостоятельности субъектов федерации. Согласно статье 3 Конституции Швейцарии, кантоны суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен Союзной конституцией; они осуществляют все права, которые не переданы Союзу. Следует иметь в виду, что провозглашенный федеральной конституцией суверенитет кантонов отличается от его классического понимания. Суверенитет в данном случае означает, скорее, самостоятельность в решении внутренних вопросов. Кантоны имеют свои конституции и свое законодательство.

¹⁷⁵ См.: Авраменко С.Л. Указ. соч. С. 81–82.

¹⁷⁶ См.: Петрова М.А. Указ. соч. С. 20.

В научной литературе отмечается, что швейцарская федерация близка к модели федерации США¹⁷⁷. С формальной точки зрения это так и есть. Конституция выделяет сферу исключительного ведения федерации и сферу исключительного ведения её субъектов. К ведению федерации относятся задачи, «требующие единообразного регулирования» (ст. 42). Кантоны самостоятельно определяют предметы своего ведения (ст. 43).

Конституция не содержит перечня предметов совместного ведения федерации и кантонов. В то же время, в федеральной Конституции содержатся положения о том, что по предметам исключительного ведения федерация принимает законы, исполнение которых возлагается на кантональные власти¹⁷⁸. Кроме того, федеральная Конституция закрепляет положения о тесном взаимодействии федерации и кантонов, а также кантонов друг с другом. В связи с этим швейцарскую федерацию можно отнести скорее к модели кооперативного федерализма со своими особенностями.

Еще одна важная характеристика федеративного устройства Швейцарии: здесь со всей полнотой проявляется принцип субсидиарности, хотя и не закрепленный непосредственно в Конституции. Исторически сложилось так, что на кантональные власти ложилась основная нагрузка в осуществлении социального управления. Даже с преобразованием конфедерации в федерацию на федеральный уровень передаются только такие функции и полномочия, которые не могут эффективно осуществляться кантонами.

Рассмотрим теперь устройство системы власти на кантональном уровне. Как и в любом другом федеративном государстве, разделение властей в Швейцарии осуществляется кроме горизонтального направления ещё и по вертикали.

Широкая самостоятельность кантонов проявляется в таких сферах, как школьное образование, религия, юстиция и полиция, строительство дорог, местное самоуправление, а также в

¹⁷⁷ См.: Авраменко С.Л. Указ. соч. С. 48.

¹⁷⁸ См., например, ст. 80 Конституции.

области финансов и налогов¹⁷⁹. На уровне кантонов, как и на федеральном уровне, система государственной власти основана на принципе разделения властей, но каждый кантон самостоятельно определяет механизм разделения властей и систему сдержек и противовесов.

Законодательную власть осуществляют кантональные парламенты, носящие разные названия (Большой совет, Кантональный совет, Ландрат и т.п.). Кантональные парламенты однопалатные, избираются, как правило, на основе пропорциональной системы, хотя в отдельных кантонах применяется мажоритарная. Сроки полномочий также различны – от одного года (Аппенцель-внутренний) до пяти лет (Фрибург)¹⁸⁰.

Исполнительная власть осуществляется кантональными правительствами, которые также носят различные наименования (Правительственный совет, Государственный совет, Кантональная комиссия и т.п.)¹⁸¹. Органы исполнительной власти возглавляются «президентом» (во франкоязычных кантонах), «председателем» (в немецкоязычных кантонах), «старостой» или «ландаманном»¹⁸². В систему органов исполнительной власти входят департаменты, которые возглавляются членами правительства, причем член правительства может возглавлять одновременно несколько департаментов.

В каждом кантоне действует своя судебная система, включающая уголовные, гражданские и административные суды. Судьи либо избираются населением, либо кантональным парламентом, либо специальными органами.

Более детально устройство власти на кантональном уровне можно рассмотреть на примере одного из первых субъектов швейцарской федерации – кантона Ури.

Кантональный совет (Landrat) является верховной законодательной властью кантона. Он осуществляет верховный надзор за деятельностью всех других органов власти кантона.

¹⁷⁹ См.: Авраменко С.Л. Указ. соч. С. 106.

¹⁸⁰ См. Там же. С. 107–108.

¹⁸¹ См. Там же. С. 108.

¹⁸² См. Там же. С. 109.

Совет состоит из 64 депутатов, которые избираются от общин пропорционально численности населения (ст. 87 и 88 Конституции кантона Ури). Правительство кантона является верховной исполнительной властью кантона. Правительство кантона состоит из главы кантона, его заместителя и пяти членов (ст. 94 Конституции кантона Ури). Члены правительства избираются прямыми выборами по общинам. От одной общины может быть избрано не более трех членов правительства (ст. 95 Конституции кантона Ури).

Для исполнения федеральных и кантональных законов образуются Департаменты (*Direktion*), которые в пределах своей компетенции действуют самостоятельно. Департамент возглавляет член кантонального правительства (ст. 96 и 101 Конституции кантона Ури). Кантональное правительство обладает правом законодательной инициативы, в том числе и по проектам поправок к Конституции (ст. 98 Конституции кантона Ури). Правительство вправе участвовать в заседаниях кантонального совета с правом совещательного голоса (ст. 89).

Судебная власть является независимой и действует под надзором кантонального совета (ст. 102 Конституции кантона Ури).

Можно выделить ряд общих черт, присущих устройству власти на кантональном уровне и отличающихся от устройства федеральных органов власти.

- Кантональные органы исполнительной власти (правительства) избираются прямыми выборами непосредственно населением кантонов, как правило, на основе пропорциональной системы.
- Кантональные парламенты имеют однопалатную структуру.
- Институты прямой демократии на уровне кантонов характеризуются большим разнообразием, чем на федеральном, что обеспечивает более активное участие населения кантонов в осуществлении власти¹⁸³.

¹⁸³ См.: Авраменко С.Л. Указ. соч. С. 113–114.

Кантональные органы власти тесно взаимодействуют с федеральными органами. Основы такого взаимодействия закреплены в швейцарской Конституции. В статье 44 закреплены принципы взаимоотношений федеральной власти и кантональной: Союз и кантоны поддерживают друг друга в выполнении их задач и осуществляют сотрудничество; они учитывают интересы друг друга и оказывают друг другу поддержку. предоставляют друг другу административную и правовую помощь; споры между кантонами или между кантонами и Союзом разрешаются по возможности через переговоры и посредничество.

На конституционном уровне закреплён приоритет федерального законодательства и полномочия федеральных органов по контролю за соблюдением кантонами федеральных законов (ст. 49). В то же время закрепляются и права кантонов на участие в формировании федерального законодательства, а также на получение информации от федеральных органов о предстоящих решениях (ст. 45). Кантоны участвуют в выработке внешнеполитических решений, затрагивающих их интересы (ст. 55).

Можно выделить следующие каналы участия кантонов в разработке решений, принимаемых на федеральном уровне.

- Институт представительства кантонов в федеральном парламенте – в Совете Кантонов.
- Принцип двойного большинства при принятии решений на референдуме, когда требуется не только общее большинство голосов, но и положительное решение выносимого на референдум вопроса в большинстве кантонов.
- Институт кантональной инициативы, т.е. право вносить предложения в Федеральное Собрание (ст. 160 Федеральной конституции) и другие¹⁸⁴.

¹⁸⁴ См. Авраменко С.Л. Указ. соч. С. 53–55.

§ 4. Государственная власть и публичная власть на местах

Сам ход исторического развития швейцарской государственности предопределил то обстоятельство, что здесь сложилась прочная, стабильная и надежная система местного самоуправления. В Швейцарии, как нигде в иной стране, федеративные отношения «вырастали» снизу с самоуправления в масштабе отдельных общин (коммун) и кантонов. Поэтому вопросы местного значения и их успешное решение всегда имели приоритет перед другими проблемами.

Как отмечается в литературе, в Швейцарии отсутствует единая система органов местного управления и самоуправления¹⁸⁵. Территориальная организация отнесена к ведению кантональных органов власти и отличается большим разнообразием. В Швейцарии существует около 2 900 общин, имеющих разный статус, разную компетенцию и разные наименования, например: община, коммуна, бецирк (округ) и др.¹⁸⁶

Различают несколько типов общин: общины жителей, гражданские общины, муниципальные, церковные, школьные и другие. Выделяются при этом две главные формы общин. Это гражданская община и община жителей. Гражданская община наделена полномочием предоставлять гражданство. Следует отметить, что для получения швейцарского гражданства требуется сначала решение общины, затем кантона, а уже потом — федеральных компетентных органов (ст. 37 Конституции). Община жителей правомочна решать все остальные вопросы местного значения.

Общинам гарантируется самостоятельность в решении вопросов местного значения, но в рамках действующего законодательства. Так, статья 106 Конституции кантона Ури устанавливает: «В рамках Конституции и законодательства общины располагают полномочиями самоорганизации, формировать

¹⁸⁵ См. Авраменко С.Л. Указ. соч. С. 114.

¹⁸⁶ См. Там же. С. 115.

свои органы власти, выполнять свои функции, самостоятельно управлять публичными делами. Правительственный совет осуществляет надзор над общинами».

Федеральная конституция гарантирует самостоятельность местного самоуправления. В то же время обязывает учитывать интересы общин при разработке и принятии общегосударственных решений. Так, статья 50 Конституции Швейцарии устанавливает:

«1. Общинная автономия гарантируется в соответствии с кантональным правом.

2. Союз в своих действиях учитывает их возможное воздействие на общины.

3. Он принимает во внимание при этом особое положение городов и агломераций, а также горных областей».

Федеральная конституция предусматривает также учет финансовых интересов кантонов и общин в сфере налогообложения: «Союз при определении тарифов принимает во внимание обременение прямыми налогами в пользу кантонов и общин» (ст. 128). И еще: «Союз устанавливает принципы относительно гармонизации прямых налогов Союза, кантонов и общин; он учитывает гармонизационные стремления кантонов» (ст. 129). Надзор за деятельностью органов местного самоуправления и соблюдением ими законодательства осуществляет правительство кантона.

Особенностью устройства системы публичной власти в Швейцарии является то, что разделение властей проведено и на уровне общин, где также, как и на федеральном и кантональном уровнях, выделены представительные (нормотворческие), исполнительные и судебные органы.

Структура общинных органов и их полномочия определяются кантональным законодательством. На уровне общин выделяются представительные органы и исполнительные. Главный орган общины – общее собрание жителей. В крупных общинах формируются выборные представительные органы (парламент, совет, главный совет и т.п.).

Исполнительным органом является Общинный совет, который избирается гражданами общины. Возглавляется Общинный совет президентом, избираемым либо гражданами, либо Советом¹⁸⁷.

Судебная власть на уровне общин осуществляется мировыми судьями¹⁸⁸.

Взаимодействие муниципальных, региональных и федеральных органов власти осуществляется на основе принципов кооперации и сотрудничества, закрепленных в федеральной конституции, а также в связи с реализацией муниципальными органами тех государственно-властных полномочий, которые передаются на низовой уровень федеральным или кантональным законодательством.

Вопросы

1. Какие особенности исторического развития швейцарского государства объясняют специфику организации власти и политико-территориального устройства?

2. Что такое «магическая формула» и как она применяется в конституционной практике Швейцарии?

3. Объясните смысл термина «директоральная республика».

4. Обозначьте общие черты системы органов власти на кантональном уровне в Швейцарии.

5. Каковы каналы участия швейцарских кантонов в разработке решений, принимаемых на федеральном уровне?

¹⁸⁷ См. Там же. С. 120.

¹⁸⁸ См.: Политические системы современных государств: Энциклопедический справочник: в 4 т. Т.1: Европа / МГИМО (У) МИД России. ИНОП; гл. редактор А.В. Торкунов; науч. редактор А.Ю. Мельвиль; отв. редактор М.Г. Миронюк. М.: ОАО «Московские учебники и Картолитография», 2009. С. 588–589.

Глава 8. Организация государственной власти и разделение властей во Франции

(Шевердяев С.Н.)

§ 1. Становление французской модели организации государственной власти

Существующее сегодня Французское государство часто именуется Пятой Республикой. Отчего же так, почему французам свойственно измерять свою историю в период Нового времени в «республиках»? Все дело в том, что за относительно короткий по историческим меркам период времени французская нация успела примерить на себя несколько совершенно различных государственных форм, причем включая не только республиканские¹⁸⁹, и сменила около двух десятков конституций¹⁹⁰, начиная с одной из первых в мире писаных Конституций 1791 г. Политическая культура Франции позволяла рассматривать как практически возможное и радикальное изменение общественного строя, и коренные реформы взаимной комбинации высших органов власти, и различные способы территориальной самоорганизации. В общественно-политическом творчестве не было ничего недоступного. Этим Франция кардинально отличается от другого двигателя современной европейской и мировой цивилизации, Англии, которая стабилизировала свое политическое развитие в XVII в. и с тех пор претерпевает спокойную политическую эволюцию в общем без эффектных социальных взрывов и ломок общественного устройства.

Началом процесса активного общественно-политического творчества во Франции и источником вдохновения револю-

¹⁸⁹ Историки выделяют такие периоды в истории Франции после Французской революции: Первая республика (1792–1804), Первая империя (1804–1814), Реставрация Бурбонов (1814–1830), Июльская монархия (1830–1848), Вторая республика (1848–1852), Вторая империя (1852–1870), Парижская коммуна (1871), Третья республика (1871–1940), Режим Виши (1940–1944), Временное правительство (1944–1946), Четвёртая республика (1946–1958), Пятая республика (с 1958 по н.в.)

¹⁹⁰ Например, согласно профессору В.Е. Чиркину, действующая Конституция Франции является 17-й со времени Декларации 1789 г.

ционернов и реформаторов по всему свету послужила Французская революция 1789–1799 гг. За относительно короткий период развития был накоплен огромный политико-правовой опыт, в тени которого государство впоследствии развивалось долгие годы. Несомненно и большое символическое значение для государственной культуры Франции наполеоновской эпохи, которая позволила французской нации на какое-то время оказаться на европейском континенте источником небывалой мощи и прогресса.

Однако более непосредственное влияние на устройство современной политической инфраструктуры Франции в особенности в части системы механизмов взаимодействия высших органов власти оказал довольно продолжительный период Третьей Республики (1871–1940), который позволил пережить стране Первую, но не Вторую мировую войну, а также Четвертая республика (1946–1958), которая, не справившись с новыми вызовами послевоенной и постколониальной Франции, окончательно утвердила уверенность в необходимости сильной исполнительной власти, которую национальная политическая культура готова была воспринять без каких-либо опасений в отношении прочности гарантий демократии и республиканских устоев.

Тяжелое наследие поражения имперской Франции во франко-прусской войне 1870–1871 гг., революционный всплеск в ходе Парижской коммуны 1871 г., а также длительное упорное противостояние монархистов и республиканцев позволили на основе гибкой демократической Конституции Третьей республики 1875 г. постепенно сформировать во Франции конца XIX в. относительно стабильную политическую систему, основанную на принципе разделения властей.

Процедурно ориентированная и компактная (34 статьи) Конституция 1875 г., состоящая по существу из трех конституционных актов, принятых Национальной ассамблеей, позволила создать контуры политической системы в стране на несколько десятилетий. Признается, что в основе данной

модели стояла попытка адаптировать на французской почве американский опыт устройства государственных органов. Конституция 1875 г. учреждала «дуалистический режим публичной власти, при котором коллегиальному и двухпалатному органу представительной власти был противопоставлен монархический орган в лице президента республики»¹⁹¹. Палата депутатов формировалась прямыми общенациональными выборами, а Сенат — посредством косвенных выборов. При этом отмечается, что, несмотря на равенство статуса палат, значение Сената в политической жизни Франции было выше.

Президент Республики избирался палатами на совместном заседании на семилетний срок и мог быть переизбран. Президент не нес политической ответственности перед парламентом и имел полномочия по роспуску нижней палаты. Вместе с тем, его влияние в сфере исполнительной власти было существенно ограничено институтом контрасигнатуры и ответственностью министров не только перед президентом, но и перед парламентом. Интересно, что создания коллегиального исполнительно-распорядительного органа общей компетенции в данной модели республики не предполагалось.

«Конституционные законы» 1875 г. рассматриваются исследователями как результат «замороженного компромисса» между монархистами и республиканцами, согласно которому республиканцы отказались от включения в Конституцию каталога основных прав, а монархисты пошли на введение института выборного главы государства и общенационального избирательного права¹⁹².

Превалирование парламента, в особенности его верхней палаты, Сената, в политической жизни страны при слабости Президента и зависимого от парламента корпуса мини-

¹⁹¹ См., например: Кучеренко П.А. Бицефальная система исполнительной власти Франции: Статус главы государства и премьер-министра в Пятой республике // Юридический мир. 2011. № 8. С. 44–48. Цит. по справочной правовой системе «Консультант Плюс».

¹⁹² Hauriou A. Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris: Montchrestien, 1966. P. 620. Цит. по: Кучеренко П.А. Там же.

стров довольно предсказуемо отразилось на течении государственного развития Франции этого периода. Постоянные министерские перетасовки, возможность совмещения правительственных постов с парламентским мандатом, которая позволяла государственным деятелям не слишком беспокоиться о своих должностях, отсутствие долговременной стратегии во всевластном и неотчетливом перед другими государственными институтами Сенате привели к ситуации неопределенности во внутривластной жизни. Движение страны к «абсолютному парламентаризму» наиболее ярко проявляется в том, что единственное надежное оружие против безответственного всевластия законодательного собрания, — роспуск нижней палаты, — было утрачено в связи с тем, что Президент был поставлен перед необходимостью получать на это одобрение Сената¹⁹³.

Подсчитано, что за годы существования Третьей республики сменилось в общей сложности 95 кабинетов (в среднем восемь месяцев). Нескончаемый «вальс правительств» породил ситуацию постоянного и бессмысленного общественно-политического напряжения и неуверенности в политическом курсе и, как следствие, — неуверенности в экономической стабильности. В таких условиях людям бывает сложно организовывать свой быт и планировать собственную жизнь, поэтому не было совершенно ничего неожиданного в том, что ко времени начала Второй мировой войны утомленная «режимом Собрания» и обмельчанием политического класса нация проявляла явное стремление к «сильной руке». Деморализованное поражением в начавшейся новой мировой войне, в условиях оккупации северной части Франции фашистами, в июле 1940 г. собравшееся в г. Виши Национальное собрание постановило передать диктаторские полномочия маршалу Петэну, что и ознаменовало собой конец Третьей Республики.

После подведения итогов Второй мировой войны во Фран-

¹⁹³ Разделение властей: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. С. 228.

ции начинается новое государственное строительство. В его основе стоит богатый политический опыт Франции со времен революции и значительный диапазон моделей устройства государственного механизма: от неустойчивого парламентаризма Третьей Республики до унижительной коллаборационистской диктатуры Петэна. С целью скорейшего создания новых легитимных институтов власти и разработки новой конституции на выборах формируется Учредительное собрание. В первом его составе обозначилось доминирование левых сил, что привело к разработке конституционного проекта, имевшего слишком много параллелей с парламентским режимом Третьей Республики. В центре политической системы страны снова оказывался парламент, на этот раз – однопалатное Национальное собрание, которое избирало как Президента, так и Председателя Совета министров. Однако на референдуме 5 мая 1946 г. этот конституционный проект не был поддержан французами. В новом составе Учредительного собрания расклад политических сил немного изменился в сторону партий правого центра.

Один из лидеров французского Сопротивления и энергичный государственный деятель генерал де Голль 16 июня 1946 г. выступает в г. Байе со своей знаменательной речью в поддержку «сильной власти», имея в виду, прежде всего, неподотчетного парламенту президента с широчайшими полномочиями. Однако резкая критика левых не позволила отразить в проекте конституции это видение устройства власти. В итоге поддержанная Учредительным собранием и одобренная на референдуме 13 октября 1946 г. Конституция Четвертой Республики закрепила модель парламентской формы республики, в которой двухпалатный парламент имел значительные полномочия в отношении президента и правительства.

Среди характерных черт организации власти по этой Конституции следует назвать введение бифидального (двухголового) правления, при котором функции главы государства и главы правительства разделены, а также значительно менее за-

метную роль верхней палаты в сравнении с режимом Третьей республики. Конституция 1946 г. не только выделяет фигуру Председателя Совета министров как таковую, но он получает и довольно широкие права: право постановки вопроса о доверии, право законодательной инициативы, право контрасигнатуры всех актов Президента и т.д. Роль Президента в этой модели власти является довольно маловыразительной, то есть такой, какой она должна быть в парламентской республике: он избирается Национальным собранием с правом переизбрания, намечает кандидатуру премьера (программа которого должна получить доверие нижней палаты парламента), имеет право председательствовать на заседаниях Совета министров и ряда других высших органов власти, в том числе в Высшем совете магистратуры и Конституционном комитете.

Несмотря на определенное движение новой модели власти в противоположную сторону от «режима Собрания» Третьей Республики, этого оказалось явно недостаточно, чтобы стабилизировать политическую жизнь Франции. Размытость политического спектра в силу большого числа партий не позволяла сформировать уверенное правящее большинство в парламенте, простота механизма отставки правительства и использование парламентом принципа двойной инвеституры в свою пользу привело в итоге к тому, что за 12 лет существования Четвертой Республики сменилось 45 правительств¹⁹⁴, т.е. их средний период жизни оказался значительно меньше, чем в Третьей Республике, негативного опыта которой планировали избежать создатели конституции 1946 г.

Крайне неудачная война за сохранение своих колоний в Индокитае 1946–1954 гг., война Алжира за свою независимость от Франции, начавшаяся в 1954 г., а также экономический кризис в стране оставляли все меньше сомнений в необходимости перестройки государственного механизма.

С 1954 г. правоцентристские партии с большей или меньшей степенью успеха начинают прокладывать дорогу кон-

¹⁹⁴ Там же. С. 235.

ституционной реформе, которая позволила бы реализовать принципы сильной президентской власти, изложенные де Голлем в речи в Байе. В частности, удается ликвидировать принцип двойной инвеституры, за счет усиления прав Совета республики и введения «метода челнока» уравниваются позиции палат парламента, несколько расширяются и полномочия Президента. Следующий этап реформы был направлен на введение прямых выборов президента и учреждение серии сдержек в отношении парламента вплоть до его роспуска при выражении резолюции порицания правительству, однако проект реформы был отвергнут большинством депутатов сначала в 1956 г., а затем повторно и в марте 1958 г.

На волне алжирского кризиса в 1958 г. премьером французского правительства становится Шарль де Голль, который 1 июня получает от Национального собрания чрезвычайные полномочия на полгода для разработки новой конституции. Многие ранее разработанные голлистами идеи конституционной реформы, которые прежде не находили поддержки в парламенте, теперь были включены в текст новой Конституции Франции, принятой на всенародном референдуме 28 сентября 1958 г. абсолютным большинством французов. Это событие является началом существующей и поныне Пятой Французской Республики.

Характеризуя в целом Конституцию Франции 1958 г., следует сказать, что помимо Конституционного закона (в терминах вводных формулировок к его тексту) в состав Конституции включаются Декларация прав человека и гражданина 1789 г. и преамбула к Конституции 1946 г. Если две последние автономные составляющие Конституции посвящены конституционным правам граждан и важнейшим конституционным принципам, то текст собственно Конституционного закона в подавляющей части уделяет внимание организации высших органов власти и системе их взаимодействия между собой. Основные составляющие механизма власти Пятой Республики – это Президент, Правительство и Парламент Франции.

Необходимо принимать во внимание, что с 1958 г. в текст Конституции было внесено множество изменений. Например, один из ключевых пунктов политической реформы де Голля об избрании Президента Франции непосредственно населением был отражен в Конституции не с 1958 г., а в ходе ее преобразования в 1962 г.¹⁹⁵ Среди других широко известных изменений, например, — появление норм об уголовной ответственности членов правительства в 1993 г. или уменьшение президентского срока до пяти лет в 2000 г. Таким образом, здесь снова проявила себя готовность французского общества к модернизации основ общественно-политической жизни в стране, непрерывному конституционному творчеству, которое оказывается безопасным и предсказуемым в условиях высокой политико-правовой культуры как французских государственных деятелей, так и избирателей, и при безусловной неприкосновенности важнейших правовых идеалов.

§ 2. Система организации государственной власти в Пятой Республике

Первое ознакомление с Конституцией 1958 г. или ее беглое сравнение с современными конституционными текстами стран, не так давно перешедших на путь строительства демократии, может создать впечатление, что французская модель организации публичной власти является излишне сложной, запутанной и незавершенной. Каноническая стройность и последовательность регулирования традиционных категорий современного конституционного права, исчерпывающие перечни полномочий высших органов власти, гармоничные пропорции между разными фрагментами текста явно не являются преимуществом этой Конституции. Еще больше способно сбить с толку отсутствие признаков, отражающих привычную роль судебной власти, и изобилие в системе высших государ-

¹⁹⁵ См., например: Захарова М.В. Правовой статус главы государства во французской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. Цит. по справочной правовой системе «Консультант Плюс».

ственных институтов органов, которые выполняют факультативные и компенсационные функции в процессе политико-правового развития. Все это, возможно, не в полной мере соответствует простоте, ясности и демократичности романского юридического стиля.

Однако здесь нужно принимать во внимание несколько моментов. Во-первых, французские конституции с самого начала конституционной истории этой страны рассматривались с совершенно прагматической точки зрения. Это не акты символического характера, которые служат лишь каталогом высоких идеалов, а документы непосредственного действия, к которым можно всерьез апеллировать. Спекулятивная стройность текста может навредить его практическому назначению.

Во-вторых, текст Конституции в данном случае можно сравнить с вершиной айсберга, которая показалась над поверхностью политической и правовой практики и законодательства Франции благодаря распределению веса в его подводной части. Формальные текстовые диспропорции являются отражением рейтинга проблем, которые французское общество считает для себя особенно важными для закрепления в Основном законе. Поэтому Конституция 1958 г. является ответом ровно на те вопросы, которые существовали к этому моменту развития французской государственности.

В-третьих, Франция начала писать свою демократическую конституционную историю отнюдь не с 1958 г. Кроме того на ее территории за это время не было успешных попыток на основе неких новых принципов выстроить альтернативную политическую реальность, которая бы радикально отличалась, подобно советскому строю, от логики развития государственности европейских стран. То есть конституционную историю Франции смело можно воспринимать как непрерывную, ей не нужно начинать с чистого листа, как африканским, ближневосточным или восточноевропейским странам, которые приняли новые демократические конституции в течение последних двух десятилетий. Имманентной частью повседневного кон-

ституционного быта Франции являются устойчивые традиции политического и правового поведения, которые определяют вполне предсказуемые рамки деятельности должностных лиц и работы институтов власти. Нет необходимости переводить драгоценный нормативный материал Конституции на очевидные вещи.

Конституция 1958 г. является в полной мере детищем правоцентристских партий во главе с приверженцами де Голля, которые мыслили Францию великой европейской и мировой державой. Унизительная слабость политической системы, вызванная ультрапарламентскими режимами Третьей и Четвертой Республики, должна быть преодолена сильной рукой патриота, лидера и вождя нации. Мрачная история прежних французских монархических режимов, диктатура Петэна и вождизм фашистских лидеров соседних европейских стран долгое время отталкивали французов от идеи сильной руки. Однако неспособность раздробленных и по преимуществу левых партий справиться с новыми вызовами, вставшими перед страной после войны, вернули убедительность словам де Голля о «республикой монархии».

Нынешнее французское государство называют республикой смешанной, полупрезидентской, президентско-парламентской, премьерско-президентской и т.п. Все эти характеристики передают собой достижение определенного момента длительной конституционной истории, который, кажется, позволил нащупать французам на своей почве тонкий баланс сдержек, актуальных для совершенно разных классических моделей организации государства. В поиске этого баланса никогда не подвергались сомнению базовые устои французского государства: демократический режим, республиканская форма правления и разделение властей.

Итак, современный дизайн высших органов власти Пятой Республики основан на взаимодействии трех основных центров власти: Президента, Правительства и Парламента. Этим органам и их взаимодействию друг с другом посвящены по

меньшей мере две трети текста Конституции 1958 г.

Президент после реформы 1962 г. избирается на прямых общенациональных выборах, что делает его легитимность в глазах избирателей сравнимой с легитимностью Парламента и приближает французскую модель к президентским республикам. Процедура президентских выборов довольно проста и демократична. Для выдвижения кандидатуры необходимо 500 подписей лиц, располагающих выборным мандатом общенационального, регионального или уровня департаментов или мандатом некоторых других legislatures (притом, что подписанты представляют не менее 30 департаментов). Голосование проводится по системе абсолютного большинства в два тура: если в первом туре ни один из кандидатов не набрал абсолютного большинства голосов, в следующем туре по принципу относительного большинства проводится голосование по двум кандидатурам, набравшим в первом туре наибольшее количество голосов.

Особенность формирования Правительства, может указывать и на президентские, и на парламентские черты республики: Премьер-министр назначается Президентом, однако свою программу он представляет на утверждение Национальному собранию.

Выборы в нижнюю палату Парламента, Национально собрание, – прямые. Депутаты избираются по мажоритарным одномандатным округам в два тура. Если ни один из кандидатов не получает в первом туре абсолютного большинства, во втором туре встречаются кандидаты, набравшие более 12,5% голосов в первом туре от общего числа зарегистрированных избирателей, а победителем среди них считается набравший относительное большинство.

Сенат, как верхняя палата парламента, призван отражать представительство территориальных коллективов, а, учитывая их сложный состав и традиции, система выборов отличается здесь значительной спецификой. Выборы сенаторов проводятся в департаментах, которые являются ключевой

административно-территориальной единицей во Франции. Для этого образуются специальные коллегии, составленные из депутатов легислатур разных территориальных уровней – от регионов, департаментов и коммун. Сами делегаты при этом избираются в своих советах. Количество избираемых данной специальной коллегией сенаторов от департамента варьируется в зависимости от численности населения. От этого же зависит и применяемая в этом случае избирательная система: в крупных по числу населения департаментах выборы проводятся по пропорциональной системе, в остальных – по мажоритарной системе в два тура.

Механизмы политической ответственности в отношении высших органов власти также носят смешанный характер, если оценивать их в совокупности. Единственной процедурой политической ответственности, применяемой в отношении Президента, является возможность его отстранения от должности в случае широко трактуемой государственной измены¹⁹⁶. Обвинение против Президента выдвигается обеими палатами парламента абсолютным большинством голосов, а судит его составленная из избранных на паритетных началах палатами из числа их членов Высокая палата правосудия.

Сенат политически неприкосновенен, что отчасти компенсирует его слабую роль в политическом процессе. А вот Национальное собрание может быть распущено Президентом без особых формальных оснований. Единственным условием являются предварительные консультации с Премьер-министром и председателями обеих палат парламента, при этом гарантией прочности парламента является обязанность провести выборы нового состава нижней палаты в промежуток от 20 до 40

¹⁹⁶ В литературе отмечается, что в качестве государственной измены Высокий суд правосудия теоретически может квалифицировать многие уголовно наказуемые деяния: убийство, взяточничество, неисполнение своих обязанностей, нарушение Конституции, необоснованный отказ промолвить закон, злоупотребление правом использовать ст. 16 Конституции о введении в стране чрезвычайного положения и т.д. См., например: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Том 3 / Отв. ред. Б.А. Страшун. М.: Издательство БЕК, 1997.

дней после роспуска.

Несмотря на то, что премьер Правительства назначается Президентом, у последнего нет права по собственной инициативе отправить Правительство в отставку. Такая возможность у него появляется лишь в случае, когда об этом ему объявит Премьер-министр. Однако и Парламент не может единолично распорядиться об отставке Правительства. В случае вынесения Национальным собранием резолюции порицания, либо если оно не одобрит программы Правительства, Премьер обязан вручить заявление об отставке Правительства Президенту Республики (ст. 50 Конституции Франции).

Таким образом, процесс формирования и политической ответственности Правительства как центральный механизм, где пересекаются основные характеристики «смешанности» французской республики, нацелен на то, чтобы покончить с практикой «вальса правительств» и максимально стабилизировать исполнительную власть в стране под общим контролем неприступного для случайной политической игры Президента.

Рассмотрим далее по возможности коротко другие основные черты статуса высших органов власти Пятой Республики.

Конституция 1958 г. с первых своих положений не оставляет никаких сомнений в том, что центром французской политической системы является Президент. Он «обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преэминентность государства»¹⁹⁷, он – гарант «национальной независимости, целостности территории» (ст. 5).

Президент назначает Премьер-министра и принимает его отставку, хотя в первом случае Премьер обязан заручиться поддержкой Национального собрания, а во втором случае Президент лишен инициативы. Реализованный во французской модели власти принцип «двух ключей» в отношении формирования и отставки Правительства делает его надежной и максимально стабильной частью государственного механиз-

¹⁹⁷ Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин. М.: «Юрлитнорм», 2003. С. 50.

ма, насколько это возможно для правительства в демократическом государстве.

Неограниченное формальными основаниями право роспуска Президентом Национального собрания делает его принципиально зависимым инструментом в руках сильного Президента. Однако надо иметь в виду, что установленный Конституцией баланс формального статуса является лишь частью фактической системы сдержек. Партийная принадлежность Президента и парламентского большинства имеет в этом механизме не меньшую роль. Например, слабый Президент, т.е. не имеющий прочной поддержки однопартийцев в Парламенте, вынужден уходить от прямых конфликтов с ним и ему может быть нелегко решиться на роспуск нижней палаты.

Особое внимание в системе полномочий французского Президента традиционно привлекает ст. 16, открывающая дорогу установлению «дикторского режима». Однако, представляется, что на самом деле данная статья содержит достаточно гарантий для того, чтобы не рассматривать ее как серьезную опасность французской демократии: чрезвычайные полномочия Президента могут быть вызваны к жизни только в случае реальной угрозы независимости и государственной целостности страны, когда «нормальное функционирование конституционных государственных органов прекращено»; при этом Президент обязан провести консультации с Премьер-министром, председателями палат, а также с Конституционным советом; также у него нет права распускать в течение этого периода Национальное собрание; а сами чрезвычайные меры «должны быть продиктованы стремлением обеспечить в кратчайшие сроки конституционным государственным органам средства для выполнения их задач».

Президент Республики имеет право апеллировать к народу напрямую, например, в случае, когда его инициативы не получают должной поддержки в Парламенте, он «может передать на референдум любой законопроект, касающийся организа-

ции публичных властей». В этом случае опрокинуть народный вотум законодательной ветви не удастся. Между тем, референдум — это обоюдоострое оружие. С тех пор как де Голль, не получив поддержки по поводу своей идеи преобразования Сената в орган социально-экономического представительства в 1969 г., ушел в отставку, создав тем самым важный политический прецедент, это право используется французскими президентами с большой осторожностью.

Президент имеет особую роль в законодательном процессе. Хотя он и лишен законодательной инициативы, он промульгирует законы и имеет права отлагательного вето в течение отведенного для промульгации 15-дневного срока.

Президент в терминах ст. 64 «является гарантом независимости судебной власти», в чем ему «помогает» возглавляемый им же Высший совет магистратуры — верховный орган, контролирующий кадровую политику в органах суда и прокуратуры во Франции и обеспечивающий дисциплинарное производство в отношении этих категорий работников.

Правительство — следующая по важности точка притяжения политической мощи после Президента. Правительство в значительной мере является политически самостоятельным органом, мнение которого в разные периоды времени текущей государственной жизни может отличаться как от мнения Президента, так и от мнения парламентского большинства. Во Франции не Президент, а именно Правительство «определяет и проводит политику Нации» (ст. 20).

Правительство тесно связано с Парламентом узами политической ответственности. Так после назначения Премьера его программа представляется в Национальное собрание (ст. 49), а при ее неодобрении Премьер-министр вручает Президенту заявление об отставке (ст. 50), которую тот не вправе проигнорировать в силу конституционной традиции и должен разрешить конфликт либо приняв отставку Правительства, либо распустив Национальное собрание. Вынесение большинством голосов членов Национального собрания резолюции порица-

ния по инициативе палаты не связано с каким-либо конкретным условием или процедурой, парламент вправе это сделать в любое время, когда сочтет нужным. В то же время и Премьер может поставить вопрос о доверии перед Национальным собранием в связи с голосованием по любому закону, и в этом случае оно считается полученным, если не будет принята резолюция порицания.

Инициатива пересмотра Конституции принадлежит членам парламента, и Президенту, «действующему по предложению Премьер-министра» (ст. 89).

Рассмотрев коротко основы конституционного статуса Президента и Премьер-министра нельзя упустить из виду важные нюансы их непростых в ряде случаев взаимных отношений.

Президент Республики не ограничивается своей номинальной ролью главы государства, но также может принимать деятельное участие в осуществлении исполнительной власти в стране. Наиболее яркое формальное проявление бифуркальности французской государственной машины — одновременное существование возглавляемого Президентом Совета министров и руководимого Премьер-министром совета кабинета. Президент подписывает ордонансы и декреты, рассмотренные в Совете министров, имеет широкий спектр кадровых полномочий в системе исполнительной власти (ст. 13). При этом «Премьер-министр руководит деятельностью Правительства. Он несет ответственность за национальную оборону. Он обеспечивает исполнение законов. С соблюдением положений статьи 13 он осуществляет регламентарные полномочия и назначает на военные и гражданские должности.» (ст. 21). В исключительных случаях «Премьер может замещать Президента Республики в качестве председателя Совета министров по поручению Президента и на заседании, повестка которого определена» (ч. 4 ст. 21).

Не менее интересным является взаимодействие Президента и Премьера в случае, когда Президент и большинство в Национальном собрании представляют разные партии. В ином

случае Президенту не составляет никакого труда провести в парламенте своего Премьера, но в этой ситуации возникает необходимость достижения системного компромисса Президентом с одной стороны и Парламентом и Правительством с другой. Разнопартийность Президента и Премьера вызывает к жизни режим так называемого сосуществования или «коабитации».

Используя свою опору на парламент, Премьер обретает заметный вес, вполне сравнимый с президентским, однако и у Президента остаются рычаги влияния на оппозиционного Премьера. Среди наиболее явных сдержек – возможность откладывания подписания ордонансов и декретов, обсужденных Советом министров. Поскольку этот инструмент важен для реализации текущих политических инициатив Премьера или инициатив по реализации законов, за что он персонально отвечает, уже Премьер может быть вынужден искать у Президента поддержки. Также Президент может осложнить работу Премьера, задействовав свои кадровые полномочия и назначив на должности в центральном аппарате или в регионах своих более активных политических сторонников, чем прежде.

Президент в ряде случаев может использовать режим «коабитации» и к своей политической выгоде, особенно, если Правительство проводит неудачную экономическую политику. В этой ситуации Президенту значительно проще дистанцироваться от Премьера, который ему был навязан оппозиционным парламентом.

Многие исследователи сегодня склонны полагать, что после принятия на референдуме в 2000 г. решения о снижении срока полномочий Президента с семи до пяти лет, проблема режима «коабитации» не стоит так остро, как это было ранее. Появление в середине большого президентского срока оппозиционного парламента теперь маловероятно. Ведь если выборы Президента и Национального собрания не отстоят друг от друга сколько-нибудь значительно, то «президентская» партия скорее всего составит основу правящего большинства в ниж-

ней палате, поскольку политические предпочтения избирателей не смогут измениться за короткий промежуток времени слишком существенно. Если это все же происходит, то период вынужденного «сожительства» Президента и Премьера в силу более скромного президентского срока не успеет довести страну до правительственного кризиса.

Французский парламент заслуживает отдельного внимания. Наиболее существенной отличительной чертой статуса французского парламента является абсолютная ограниченность его компетенции. Данная черта стала логичным следствием преодоления наследия ультрапарламентских режимов, вызывавших прежде нестабильность правительств и слабость политической системы в целом. Статья 34 Конституции 1958 г. устанавливает исчерпывающий предметный перечень вопросов, которые могут быть урегулированы законом как формой нормативного акта, доступной парламенту. К примеру, к числу этих вопросов относятся гражданские права, гражданство, меры наказания, налоги, выборы в Парламент и местные органы, общая организация обороны, режим собственности, трудовое право и т.д. Все вопросы, не отнесенные к сфере законодательства, носят так называемый «регламентарный» характер. Согласно ст. 37 это означает, что законы, принятые по данным вопросам, могут быть изменены декретами исполнительной власти после заключения специального правительственного органа, Государственного совета.

Национальное собрание и Сенат номинально имеют сходные полномочия в области законодательного процесса. Закон принимается, если одобрен палатами в идентичной редакции. Между тем, на законодательный процесс могут существенно повлиять как Президент, прибегая, например, к праву отлагательного вето, так и Премьер, который вправе настоять на созыве смешанной паритетной комиссии для выработки нового текста по спорным вопросам. Более того, никакая поправка к тексту смешанной комиссии не может быть принята без одобрения Правительства (ст. 45). То есть Парламент не

имеет возможности вынудить Премьера пойти на компромисс по важным для него моментам путем откладывания принятия закона, передавая его проект между палатами по методу «челнока». Таким образом, Парламент лишен возможности полностью контролировать даже ход основной процедуры своей работы, — законодательного процесса.

Охлаждение пыла нижней палаты как палаты «общественного мнения» со стороны более консервативно формируемой верхней палаты является ее типичной задачей. Так и французский Сенат при создании действующей Конституции задумывался голлистами как определенный противовес Национальному собранию, в котором воплощался ненавистный «режим партий», растаскивающих страну в разные стороны. Национальное собрание не может самостоятельно преодолеть несогласие Сената с законопроектом. По меньшей мере, от него требуется либо пойти на компромисс с верхней палатой, либо призвать на помощь Премьера для создания смешанной комиссии.

Таковы основные черты французского «рационализованного парламентаризма». Конституционные механизмы сдержек существенно снижают роль Парламента как самостоятельного, абсолютно независимого игрока в политической жизни, который был бы способен стать преградой процессу реформ. Парламент всегда может быть включен в механизм, его можно побудить действовать определенным образом. Но при всем этом вряд ли можно представлять себе Парламент как орган малозначимый и случайный. Президенту и Премьеру невозможно игнорировать столь массовый и авторитетный орган народного представительства, у которого всегда в запасе возможность не утвердить Премьера, вынести ему в любой момент времени резолюцию порицания или привлечь к ответственности Президента в отсутствие сложных процедур и лишь усилиями палат Парламента без всякой посторонней помощи.

Большое значение во внутриполитической жизни Франции играет Конституционный совет. В общем смысле этот кон-

ституционный орган в определенном отношении совмещает функции Конституционного суда и Центральной избирательной комиссии. Однако при этом важно принимать во внимание, что Конституционный совет осуществляет конституционный контроль только над законами, в то время как оценка конституционности регламентарных актов является задачей другого органа власти, Государственного совета. Кроме того, и функции избирательного органа Конституционный совет несет в отношении не всех выборов, а только применительно к выборам Президента, референдумам, а также рассматривает избирательные споры на выборах в обе палаты Парламента.

Конституционный совет состоит из девяти членов, назначаемых по три от Президента и обеих палат Парламента. Срок полномочий этих членов Конституционного совета — девять лет без возможности продления. Конституционный совет обновляется на одну треть каждые три года (ст. 56). Однако помимо этих девяти членов в Конституционный совет пожизненно входят бывшие Президенты Республики, что является подтверждением его значимости: работа Конституционного совета настолько авторитетна и должна привлекать внимание нации.

Конституционный совет осуществляет предварительный конституционный контроль. Согласно ст. 61 органические законы и регламенты палат Парламента должны быть ему направлены до промульгации, а остальные законы — могут быть направлены по инициативе Президента, Премьера, Председателей палат Парламента или группой не менее 60 парламентариев.

Конституционный совет в механизме сдержек и противовесов мыслился изначально сторонниками де Голля как помощник Правительства, позволяющий обуздать Парламент¹⁹⁸. Сегодня его значение более широко и состоит в целом в обеспечении профессионального юридического и доктринального контроля за теми участками конституционного процесса,

¹⁹⁸ Разделение властей... С. 247.

нарушения в которых потенциально способны привести к дисбалансу политической системы.

Упомянутый выше Государственный совет совмещает функции конституционного контроля в отношении актов регламентарной власти, высшего органа административной юстиции и консультативного органа при принятии правительственных решений. Государственный совет неоднократно упоминается в Конституции, но самостоятельного раздела в ее тексте не заслужил. В отношении системы сдержек между основными носителями политической силы и выразителями суверенитета народа Государственный совет выступает органом второстепенным, скорее усиливая профессиональные возможности Правительства. Руководит Государственным советом Премьер-министр, а его члены назначаются главным образом из числа государственных служащих правительственным декретом по предложению министра юстиции. Работа в Государственном совете ведется по отделам в соответствии с их профессиональным профилем.

Еще одним конституционным органом, выполняющим консультационные функции при Правительстве, является Экономический и социальный совет. Согласно ст. 70 он консультирует Правительство по любым экономическим или социальным вопросам, на его заключение представляются все планы или программные законопроекты экономического или социального характера. Экономический и социальный совет формируется на основе корпоративного представительства от работодателей, лиц наемного труда, представителей свободных профессий, обществ взаимопомощи и т.д.

Одной из ярко выраженных особенностей французской системы сдержек является малозаметная роль в этом судебной власти. Характерно, что глава о судебной власти начинается с положения о том, что гарантом независимости судебной власти является Президент (ст. 64). В осуществлении этой роли ему помогает Высший совет магистратуры, который возглавляется Президентом, а вице-председателем этого органа

является по должности министр юстиции. Конституция устанавливает два присутствия в Высшем совете магистратуры со сложным персональным составом, одно из которых руководит деятельностью судейского сообщества, второе – прокурорского, формируя предложения по назначению на должности и рассматривая дисциплинарные дела работников соответствующих категорий.

В систему сдержек и противовесов в значительно большей степени встроены органы с судебными и квазисудебными функциями, которые вынесены за пределы главы VIII о судебной власти. Прежде всего, это касается Конституционного совета (ст. 56), который помимо осуществления функций конституционного контроля вправе рассматривать избирательные споры на выборах в высшие представительства. Его роль в системе сдержек в том, чтобы своевременно идентифицировать потенциальные нарушения конституционного порядка и своевременно переводить их в спокойное процессуальное русло взвешенного юридического решения.

Также в системе сдержек номинально участвует Высокая палата правосудия (ст. 67), которую можно рассматривать в качестве суда *ad-hoc* в отношении единственного рода дел, связанных с обвинением Президента Республики в государственной измене. Если обвинение выдвигается обеими палатами абсолютным большинством, то Высокая палата правосудия, составленная из парламентариев же, судит Президента, не прибегая к помощи других органов или дополнительных процедур. Это явный инструмент потенциального давления законодательного органа на главу государства, он определенно включен в систему взаимных сдержек, только вот к работе судебной власти этот механизм не имеет отношения.

Что касается Палаты правосудия Республики, которая рассматривает дела о привлечении к уголовной ответственности членов правительства в период осуществления ими своих полномочий (ст. 61), то она также может рассматриваться как институт системы сдержек. Во-первых, Конституция не

устанавливает для Палаты правосудия каких-либо предметных ограничений для категорий преступлений, в связи с которыми члены Правительства могут быть привлечены к уголовной ответственности. Потенциально это могут быть преступления, связанные с профессиональной некомпетентностью, нарушениями по службе, коррупцией и т.п., что связывает такие обвинения с политическим процессом. Во-вторых, Палата правосудия помимо двенадцати парламентариев, представляющих на паритетных началах обе палаты Парламента, включает и трех членов Кассационного суда, т.е. собственно представителей судебной власти, причем один из них председательствует в Палате правосудия. Поэтому и с точки зрения состава Палаты правосудия можно рассматривать ее в качестве участника системы сдержек и противовесов.

Сама по себе судебная система во Франции довольно сложно устроена. Структура судов общей юрисдикции включает суды малой и большой инстанции, апелляционные суды и Кассационный суд. Прокуратура с ее функцией поддержки государственного обвинения существует при судах, начиная от звена судов большой инстанции. Система административной юстиции представлена административными судами, административными апелляционными судами и Государственным советом в вершине их иерархии. Кроме того, выделяются и разного рода специальные суды, связанные с разбирательством коммерческих, трудовых, аграрных и других споров. Однако в целом судебная власть как таковая, т.е. представленная в деятельности судов, не рассматривается в качестве самостоятельного игрока в системе государственно-властных отношений. Конституционные институты, которые имеют к этому отношение (Конституционный совет, Государственный совет, Высокая палата правосудия, Палата Правосудия Республики) вынесены за пределы судебной системы и являются либо квазисудебными, а то и административными, органами, либо судами *ad-hoc*.

§ 3. Некоторые общие черты французской модели власти

Среди основных формальных черт французской модели организации власти выделяют особую роль избираемого на прямых выборах и обладающего широким кругом полномочий Президента Республики; рационализированный парламентаризм, лишивший Парламент значительных полномочий в сравнении с предыдущими французскими Республиками, и выделивший для Парламента участок абсолютно ограниченной компетенции; систему политической ответственности Правительства, при которой Президент назначает Премьер-министра, который обязан получить поддержку своей программы в Парламенте; право Президента распустить Национальное собрание (но не Сенат) в любое время без особых формальных оснований; права отправить Правительство в отставку по собственной инициативе Президент лишен, для этого необходимо соответствующее обращение Премьера; Национальное собрание может в свою очередь в любой момент в отсутствие особых формальных оснований вынести Правительству резолюцию порицания, что влечет обязанность Премьера поставить вопрос о роспуске Правительства перед Президентом; усилиями обеих палат Парламент имеет возможность отстранить Президента от должности в связи с совершением им государственной измены; отсутствие судебной власти в системе сдержек.

Далее следует отметить, что модель системы сдержек и противовесов, отраженная в Конституции 1958 г. со всеми последующими и довольно существенными изменениями, является итогом длительного исторического опыта конституционного строительства. Голлистская установка на закрепление сильной власти «республиканского монарха» в политической системе, стабилизация Правительства и рационализированный парламентаризм во Франции стали возможными лишь после более чем полувекового безраздельного господства парламента. Ультрапарламентская модель убедительно показала

французам свою несостоятельность в послевоенных условиях, «вальс правительств» не помогал Франции выйти из внешне- и внутривластного кризиса. Очевидно, что при отсутствии подобного опыта политического развития, закрепление аналогичной модели смешанной республики с объемом президентских полномочий, которые превышают даже объем полномочий президента в президентских республиках, в других странах может быть небезопасным для местных демократических устоев.

Причины, по которым столь оригинальная модель организации власти оказалась на французской почве устойчивой состоит, главным образом, в высокой политико-правовой культуре государственных деятелей и избирателей. Несмотря на явный вождизм де Голля в сравнении со всеми последующими французскими президентами, даже он не позволил никому усомниться в отсутствии каких-либо диктаторских устремлений и добровольно покинул свой пост, когда граждане не поддержали его с реформой Сената.

Во Франции есть место конституционной традиции и уважению не только норм Конституции, но также норм достоинства в политическом поведении. Поэтому пробелы в Конституции трактуются не в пользу определенного института или должностного лица, а в пользу демократического уклада страны. Например, ничто кроме республиканской традиции, не принуждает Премьера уйти в отставку на следующий день после президентских или парламентских выборов. Однако никто еще не позволил себе усомниться в такой необходимости¹⁹⁹.

Следующим пунктом можно отметить интересный аспект, связанный с формализацией системы органов власти, показывающий большое внимание Конституции 1958 г. к процедурной стороне системы сдержек. Принятый в 1958 г. на референдуме текст касается по уже упоминавшимся причинам

¹⁹⁹ Конституция Франции в комментариях Ги Каркассона. Алматы. 2005. С. 66. Цит. по: Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях: Учебное пособие. М., 2015. С. 658.

не статуса личности, не гражданских институтов или основ общественного устройства, его главной задачей является отражение взаимодействия между высшими органами власти, причем в максимально конкретном процедурном ключе.

Интересно, что в большинстве процедур не предугадывается результат. При назначении Премьера Президентом, при вынесении резолюции порицания Национальным собранием, при подаче прошения Премьера об отставке, при роспуске Национального собрания Президентом, во взаимодействии разнопартийных Президента и Премьера и во многих других случаях итог реализации процедур зависит от расстановки политических сил, от конкретного расклада политических интересов в данный конкретный момент времени.

С одной стороны, это делает участников политического процесса более зрелыми, поскольку заставляет их просчитывать эффект своих действий. А это в свою очередь, влечет и развитие чувства ответственности за свою работу, по меньшей мере, перед партийными соратниками и коллегами по службе. С другой стороны, французская политическая система ориентирует ее акторов на постоянное взаимодействие, на подтверждение своей политической состоятельности, активность, инициативность. Это всегда текущий процесс, нельзя просто зафиксировать свой успех на выборах и пребывать на этом капитале до следующего избирательного цикла, поскольку в Конституции на этот случай имеется процедура, позволяющая оппозиции задавать острые вопросы и ставить перед неприятным выбором.

Еще одна общая черта рассматриваемой модели власти связана с тем, что хотя во французской системе сдержек изучаются обычно Президент, Премьер и Парламент, их взаимодействие никак не исчерпывает многообразия политической жизни Франции. Многоуровневое территориальное самоуправление, многообразие вспомогательных и консультативных органов в верхах, а также традиционная высокая активность политических партий делают общественно-политическую жизнь насыщенной, создают ситуацию постоянной ротации политических

элит, смены и переоценки социально-политических и экономических приоритетов, что неизбежно приводит в действие механизмы сдержек. Поэтому система организации власти во Франции должна при более детальном приближении включать в круг рассмотрения большее количество реальных участников политического процесса.

В частности, совершенно особое значение в характеристике французской государственной машины имеет адекватная оценка партийной системы, которая существует во Франции традиционно и сейчас поддерживается благодаря сочетанию пропорциональной избирательной системы и мажоритарной системы абсолютного большинства, которые, как известно, способствуют образованию большого числа неконсолидированных партий.

Эта французская общественно-политическая специфика вполне определенным образом сказывается на модели власти, которую мы привыкли считать для Франции характерной, а именно когда благодаря однопартийности Президента и Премьера дуалистическая система переключается в «президентский режим». Действительно, периоды «коабитации» являются для Пятой Республики исключениями. Однако лишь в двух странах — Франции и Финляндии — «президентские фазы» оказались длительными. Ведь «Президент может опираться на безоговорочную поддержку парламентского большинства либо будучи лидером партии или коалиции, имеющей абсолютное большинство мест в представительном собрании... либо, напротив, лавируя между многочисленными и с трудом вступающими в союзы между собой парламентскими фракциями. В странах с многопартийными, но четко структурированными партийными системами подобные ситуации просто не возникают. Вот почему Австрия, Исландия и Португалия (после 1982 г.), с конституционной точки зрения, имея премьерско-президентские системы, фактически никогда не выходили за рамки парламентаризма»²⁰⁰.

²⁰⁰ Голосов Г.В. Сравнительная политология. Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. СПб.: Издательство Европ. ун-та в С.-Петербурге, 2001. С. 275.

Следовательно, в реалистической оценке системы организации власти во Франции не нужно упускать из виду значение других фрагментов политической реальности. Вполне возможно, например, что введение мажоритарной избирательной системы относительного большинства, которая влечет формирование малого числа крупных партий или даже двухпартийной системы²⁰¹, способно сделать режим «коабитации» менее исключительным явлением во Франции. Хотя, как мы подчеркивали выше, проблема острого противостояния Президента и Премьера в режиме «коабитации» сегодня и так сглажена уменьшением президентского срока.

Наконец, следует сказать, что по известной причине часто самым интересным пунктом в организации системы власти во Франции в отечественной литературе находят особый статус Президента Франции, который имеет множество рычагов воздействия на разные стороны политического процесса. Учитывая явные деголлевские черты вождизма в этой модели, надо отдавать отчет в том, что на французской почве ее адаптация оказалось возможной лишь после многих десятилетий неудачных попыток стабилизации парламентаризма. Франция Пятой Республики — это ответ на чрезмерную дробность политических сил, безответственность парламента и «вальс правительств» в Третьей и Четвертой Республике. Если к этой модели склоняется государство, которое не имеет длительного прочного опыта демократического парламентаризма в условиях функционирования системы сдержек, в котором доминируют авторитарные начала в управлении, то французская модель не будет удачным выбором, поскольку лишь законсервирует авторитарные традиции власти.

При этом режим «коабитации», которым можно было бы извинить этот выбор, как мы выяснили, работает только в странах, где существуют немногочисленные устойчивые партийные группы, которые способны сформировать парламентскую оппозицию и «переключить» главу государства в парламентский режим работы.

²⁰¹ См., например: Дюверже М. Политические партии / Пер. с фр. М.: Академический Проект, 2002. С. 279.

С политической точки зрения модель вынужденного сосуществования президента и премьера в оценке стратегии политического процесса также может оказаться удачной. Так, если общество едино в своих политических предпочтениях, в результате чего в парламенте доминирует одна политическая сила (или группа сходных), которую представляет и президент, то это может быть вызвано необходимостью мобилизации по определенному, особому пути развития, который предлагает партия. Если же в такой мобилизации нет большой нужды, то общество, не убежденное в необходимости поддержки какой-то центральной политической идеи, имеет разные приоритеты, что приводит общество к относительному плюрализму. В таком случае формируется ряд сильных фракций, которые способны перевести политическую систему в парламентский режим, особенно при разнопартийности президента и парламента. Однако если общество раздроблено чрезмерно и в парламенте существует множество слабых мелких фракций, президент может сформировать на базе своей фракции правительственную коалицию, снова выступая централизующим звеном текущей политической практики.

Также и основной правовой эффект «коабитации», когда возникают новые центры влияния в верхах, обязывающие считаться с собой, несомненно полезен для развития демократических традиций. Главная проблема заключается в том, что этот режим является случайным. Вероятность его появления даже при наличии соответствующих формальных условий в Конституции легко можно исключить, реформативизировав партийную систему посредством реформы избирательного законодательства, либо в силу банальных политических манипуляций. По этой причине, найдя режим «коабитации» полезным, стоило бы в другом национальном правовом порядке сконструировать соответствующее взаимодействие президента и премьера на основе, не зависящей от случайных результатов выборов.

Нельзя не отметить, что смешанная республика в настоя-

шее время является столь распространенной в мире формой государства не по причине того, что дает президенту больше полномочий, чем в иных президентских республиках. Ведь смешанные республики очень многообразны, этот термин давно уже утерял свое экспликативное значение и свидетельствует теперь разве о том, что мы имеем в виду не парламентскую и не президентскую республику. Преимущество смешанных республик в том, что они представляют собой возможность создания уникальной комбинации самых разных сдерживающих власть механизмов, которые могут удачно себя проявить с учетом местных особенностей. Тем более ответственно надо подходить к выбору сочетания этих механизмов. В этом плане во французской Конституции имеется много по-настоящему ценных находок, например, процедурная ориентированность текста Конституции, либо нацеленность на инициативное поведение субъектов политического процесса и ответственность при принятии ими текущих решений.

§ 4. Территориальное самоуправление во Франции

Взгляд на организацию власти во Франции был бы не полным, если бы мы помимо системы высших органов не обратились, хотя бы немного, к ее устройству на различных уровнях территориальной организации.

Франция – унитарное государство. В Конституции 1958 г. устанавливается всего три вида территориальных коллективов: коммуны, департаменты и заморские территории, которые «свободно управляются выборными советами в соответствии с условиями, предусмотренными законами» (ст. 72).

В основе современного принципиального территориального деления Франции лежат департаменты, которые были введены вместо провинций ради преодоления традиционных феодальных связей в период Французской революции. Получило известность противостояние позиций Сийеса и Мирабо в отношении принципов территориального членения но-

вой Франции. Первый предлагал «разделить всю территорию Франции на квадраты со стороной в 18 лье (около 70 км), каждый из которых образовывал бы департамент; каждый департамент делился бы на 9 квадратов, формирующих районы... Победила, однако, позиция Мирабо и Туре, которые предлагали учитывать при создании департаментов исторические условия, интересы населения и этнические особенности... В результате границы были проведены с таким расчетом, чтобы местные жители, пользуясь конным экипажем, могли в течение дня добраться до административного центра и вернуться назад»²⁰². В это же время закладываются основы местного самоуправления французских территорий, однако эта политика начала сворачиваться уже при жирондистах в 1793 г.

В настоящее время система территориального деления Франции насчитывает три основных уровня: коммуна (порядка 36 тыс.), департамент (96) и регион (22) (регион как уровень территориальной организации власти появился после конституционной реформы 1982 г.). Кроме того, между коммуной и департаментом созданы два дополнительных территориальных управленческих уровня – кантоны и округа. Часть заморских владений Франции также имеют статус департаментов (Мартиника, Гваделупа, Французская Гвиана, Реюньон). За островом Корсика закреплён статус политической автономии в составе Франции²⁰³, а бывшая французская колония Новая Каледония имеет теперь права ассоциированного с Францией государства (ее переходный статус зафиксирован в разделе XIII Конституции).

На уровне коммун, департаментов и регионов населением избираются органы территориального самоуправления, соответственно – муниципальные, генеральные и региональные советы. При этом в зависимости от территориального уровня

²⁰² Болотина Е.В. Организация и функционирование местных учреждений во Франции в 1789–1815 гг. // История государства и права. 2006. № 6. Цит. по справочной правовой системе «Консультант Плюс».

²⁰³ См., например: Казанская Г.В. «Особый случай» корсиканской автономии // Полис. 1995. № 5.

и численности населения даже в рамках этих уровней применяются различные избирательные системы. Советы избирают своих председателей (в коммунах – мэров), которые обеспечивают руководство представительным органом и одновременно проводят в жизнь его решения, организуя работу своих администраций.

Центральное французское Правительство в соответствии со ст. 72 Конституции назначает в департаменты префектов, называемых также «комиссарами республики», которые полагают необходимым для осуществления своих функций аппаратом. Префект самого крупного департамента в регионе по должности становится префектом региона. В округа на территории департаментов назначаются супрефекты. Осуществление функций, аналогичных задачам назначенным центром чиновников, на коммунальном уровне возложено законом на мэров. Задачи префектов связаны с проведением государственной политики на подотчетной территории, руководством территориальных государственных служб, информированием вышестоящих инстанций о состоянии дел, а также определенным контролем за органами местного самоуправления. Реформа 1982 г. отменила административную опеку, которая обязывала органы самоуправления добиваться у префектов одобрения своих решений для вступления их в силу. Однако сохранена обязанность направления решений органов самоуправления в префектуры и возможность их последующего оспаривания представителями государства.

Как видим, во Франции система территориальных подразделений органов государственной власти сочетается с системой органов местного (территориального) самоуправления от регионального уровня до окружного. При этом система разделения властей в органах местного самоуправления реализуется не так последовательно как в системе государственных органов, что позволяет председателям избранных советов руководить как представительным органом, так и координировать

исполнительно-распорядительную деятельность соответствующей местной администрации.

Вопросы:

1. Каковы исторические мотивы выбора действующей конституционной модели во Франции?

2. Каков механизм формирования Правительства Франции?

3. Что означает режим «коабитации» и в каких условиях он устанавливается?

4. В чем состоит содержание «рационализованного парламентаризма» во Франции?

5. Какие основные черты системы организации государственной власти Франции можно рассматривать как полезные для адаптации в других государствах и почему?

Глава 9. Организация государственной власти и разделение властей в Италии

(Шустров Д.Г.)

§ 1. Исторические основы становления организации государственной власти в Италии

Итальянская Республика – Италия – государство в Южной Европе, занимающее Апеннинский полуостров, небольшую часть Балканского полуострова, Паданскую равнину, южные склоны Альп, острова Сицилия, Сардиния и ряд мелких островов. Население государства составляет примерно 60,7 млн чел. и по данному показателю Италия занимает 23-е место в мире. За 2014 г. ВВП (Паритет покупательной способности) составляет 1,847 трлн долл. США (11-е место), что на душу населения составляет 30,8 тыс. долл. США (32-е место); ВВП (номинал) составляет 2,171 трлн долл. США (8-е место), что на душу населения составляет 36,2 тыс. долл. США (27-е место). Италия имеет очень высокий индекс развития человеческого капитала составляющий 0,872 и занимает по данному показателю 26-е место в мире.

Италия имеет длительные традиции конституционного развития, отсчитываемые с 1848 г. Италия не избежала тоталитарного господства во второй четверти XX в. Ныне она является демократической республикой со сложившейся конституционной культурой.

В начале XIX в. по итогам Венского конгресса территория современной Италии представляла собой восемь мелких государств: на севере – королевства Сардиния (Пьемонт), Ломбардо-Венецианское, герцогства Парма, Модена, Тоскана и Лукка; в центре – церковное государство (Понтификат) во главе с папой; на юге – Неаполитано-Сицилийское королевство.

В период 1830–1840 гг. в Италии возникает движение за воссоединение. Революционные события 1848–1849 гг. проходят под требованиями конституции. В отдельных итальянских государствах такие конституции даруются. Даруется она

и в Пьемонте 4 марта 1848 г. королём Карлом-Альбертом. В дальнейшем, в результате присоединения посредством плебисцита отдельных итальянских государств к Пьемонту и последующего распространения действия на данные территории суверенитета и конституции, именно Пьемонтскому статуту 1848 г.²⁰⁴ суждено было стать конституцией окончательно воссоединённой к 1861 г.²⁰⁵ Италии и формально просуществовать до принятия Конституции 1947 г.²⁰⁶

Основной Статут Итальянского Королевства от 4 марта 1848 г. провозглашал Италию конституционной монархией: «государство управляется монархическим представительным правительством» (ст. 2). Октроированная конституция отражала сильную, но самоограниченную королевскую власть.

Статут исходил из существования трёх ветвей власти, однако не провозглашал принцип разделения властей. В частности, в нём указывалось, что законодательная власть заключена в трёх органах и осуществляется совместно Королем и двумя палатами: Сенатом и Палатой депутатов (ст. 3), Королю одному принадлежит исполнительная власть (ст. 5), а правосудие исходит от короля и отправляется от его имени судьями (ст. 68).

По статуту Король – верховный глава государства и военкомандующий (ст. 5), единственный обладатель исполнительной власти (ст. 5), обладает и осуществляет законодатель-

²⁰⁴ Основной Статут Итальянского Королевства от 4 марта 1848 г. см. в изданиях: Современные конституции. Сб. действующих конституционных актов. Т. I. Конституционные монархии / Пер. под ред. и со вступ. очерками В.М. Гессена, Б.Э. Нольде. СПб.: Кн. скл. «Право», 1905. С. 264–275; Конституции буржуазных стран. В 4-х тт. Т. 1. Великие державы и западные соседи СССР. М.; Л.: Соцэкгиз, 1935. С. 142–149; Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII–XIX вв.: Англия, США, Франция, Италия, Германия. Сб. док. / Сост. Н.Н. Блохин; Под ред. П.Н. Галанзы. М.: Госюриздат, 1957. С. 467–475.

²⁰⁵ Или 1870–1871 г. – когда была присоединена папская область и Рим был объявлен столицей Итальянского королевства и резиденцией Короля.

²⁰⁶ Подр. об истории воссоединения Италии см.: Гурвич Г.С. Государство и право Италии в 1815–1871 гг. // Всеобщая история государства и права. В 2-х тт. Т. 2. Новое время. Новейшее время. Переизд. учеб. 1947 г. М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. С. 183–190; Струнников В.Н. Италия // История государства и права зарубежных стран. В 2-х ч. Ч. 2 / Под общ. ред. О.А. Жидкова, Н.А. Крашенинниковой. 2-е изд. М.: Норма, 2004. С. 362–363.

ную власть вместе с палатами. Личность Короля священна и неприкосновенна (ст. 4). Престол наследуется согласно салическому закону (ст. 2).

Полномочия Короля широки: он объявляет войну, заключает международные договоры (ст. 5), назначает всех должностных лиц государства (ст. 6), обладает правом помилования и смягчения наказания (ст. 8), один утверждает и обнародует законы (ст. 7), созывает палаты, обладает правом законодательной инициативы, может отсрочивать сессии и распускать Палату депутатов (ст. 9–10), назначает членов Сената, его Президента и вице-президентов (ст. 33–34), обладает правом отлагательного вето (ст. 56), назначает и увольняет своих министров (ст. 65), назначает судей (ст. 68).

Король издает декреты и правила, необходимые для исполнения законов, не приостанавливая их соблюдения и не освобождая от него (ст. 6). Вступая на престол, король в соединенном присутствии обеих палат присягает в лояльном соблюдении Статута (ст. 22). Король безответственен, министры ответственны. Законы и правительственные акты не имеют силы, если не снабжены подписью министра (ст. 67).

Проблема, свойственная конституционной системе 1947 г. — неустойчивость кабинетов — была характерна и для конституционной системы 1848 г. В период с 1852 г. по 1922 г., т.е. за 70 лет, сменилось 63 кабинета, средняя продолжительность которых составляла 13 месяцев. При этом за неустойчивостью кабинетов скрывалась устойчивость премьеров, которых сменилось лишь 25 (Депертис возглавлял кабинет 7 раз). Тем не менее, сложилась достаточно сильная исполнительная власть, использовавшая все имеющиеся конституционные средства для того, чтобы ослаблять власть законодательную. Например, к роспуску Палаты депутатов прибегали настолько часто, что в период с 1852 г. по 1922 г. средняя её продолжительность составляла 3 года (вместо 5 конституционных)²⁰⁷.

²⁰⁷ Подр. см.: Гурвич Г.С. Италия в 1871–1918 гг. // Всеобщая история государства и права. Т. 2. С. 361–362.

Согласно Статуту, помимо Короля, законодательную власть осуществляют две палаты: Сената и Палаты депутатов (ст. 3).

Сенат — палата назначаемая, состоит из членов, назначаемых королем пожизненно, возраст которых составляет не менее 40 лет. Их число не ограничено. Король выбирает сенаторов среди таких категорий граждан как высшее духовенство, Президенты и депутаты Палаты депутатов, министры, высшие государственные служащие, высшие судебские чины, высшие военные чины, префекты и члены местных советов, члены Академии Наук, лица, обладающие выдающимися заслугами и достоинствами, лица уплачивающие высокие налоги (ст. 33). Также в состав Сената по закону входят принцы королевского дома (ст. 34). Король назначает Президента и вице-президентов Сената (ст. 35).

Палата депутатов является органом народного представительства. Депутаты являются представителями всей нации вообще, а не той только области, которою они избраны. Их мандат свободен (ст. 41). Палата депутатов — выборная палата, состоит из депутатов, достигших возраста 30 лет, являющихся подданными короля, обладающих всеми гражданскими и политическими правами, избираемых на 5 лет избирательными коллегиями (ст. 39—40, 42). Президент, вице-президенты и секретари Палаты депутатов назначаются ею самою из числа её членов (ст. 43).

Сессии палат начинаются и кончаются одновременно, всякое собрание одной из палат в то время, когда другая не собирается на сессии, — незаконно, и постановления его недействительны (ст. 48). Никто не может быть сенатором и депутатом одновременно (ст. 64). Министры не могут участвовать в голосовании в палатах, если не состоят их членами. Они всегда имеют доступ в палаты и должны быть заслушаны всякий раз, когда они того потребуют (ст. 66).

Сенаторы и депутаты приносят присягу в верности королю, в лояльном соблюдении Статута и законов государства и

в том, что они будут исполнять свои обязанности, заботясь единственно о нераздельном благе короля и родины (ст. 49).

Сенат и Палата депутатов осуществляют законодательную власть. Они обладают законодательной инициативой, причём все законы, коими устанавливаются налоги или утверждаются государственные бюджеты и финансовый отчет, должны вноситься первоначально в Палату депутатов (ст. 10). Рассмотренный и одобренный одной из палат, проект передается для обсуждения и одобрения в другую, а затем представляется на утверждение короля (ст. 55). Никакие налоги не могут быть установлены или взимаемы без согласия палат и санкции короля (ст. 30).

Наряду с Королём, каждая из палат обладает правом отлагательного вето. Если какой-нибудь законопроект будет отвергнут одной из трех законодательных властей, он не может быть внесен ещё раз в течение той же сессии (ст. 56). Исключительно законодательной власти принадлежит обязательное для всех толкование законов (ст. 73).

Король, заключая международные договоры, извещает о них палаты, поскольку интересы и безопасность государства это позволяют, и сопровождает нужными разъяснениями. Трактаты, обременяющие государственные финансы или изменяющие территорию государства, не имеют силы, пока не получат согласия палат (ст. 5).

Палата депутатов имеет право обвинять министров короля и призывать их к ответу перед Верховным Судом (ст. 47). Сенат осуществляет судебную функцию, образуя Верховный Суд по декрету короля, чтобы рассматривать дела о государственной измене и о покушениях на безопасность государства, а также, чтобы судить министров, обвиняемых Палатою депутатов. В этих случаях Сенат не является политическим учреждением. Он не может заниматься ничем, кроме судебных дел, для которых создан, под угрозой недействительности (прочих его актов) (ст. 36).

Сенат и Палата депутатов, определяют посредством соб-

ственных внутренних уставов порядок, каким они будут осуществлять свои полномочия (ст. 61). Сенаторы и депутаты обладают неприкосновенностью (ст. 37, 45–46). Они не могут быть привлекаемы к ответственности за мнения, ими высказанные, или голоса, поданные в палатах (ст. 51). Сенаторы и депутаты исполняют свои обязанности на безвозмездной основе, не получая какого-либо вознаграждения или возмещения расходов (ст. 50).

Правосудие исходит от короля и отправляется от его имени судьями, которых он назначает. Судьи, за исключением участковых, несменяемы по истечении трех лет службы. Судебная организация может изменяться лишь законом. Не могут учреждаться чрезвычайные трибуналы или комиссии (ст. 68–71).

Поскольку Пьемонтский статут 1848 г. не предписывал порядка своего изменения, т.е. был гибкой конституцией, постольку изменения в него вносились посредством принятия обычного законодательства, действовавшего параллельно и оставлявшего текст конституции нетронутым. Даже в условиях, когда принимались законы, трансформировавшие итальянское государство в фашистское и корпоративное, акт 1848 г. формально оставался действующим и неизменённым.

Государственный строй фашистского государства. Приход фашистов к власти в 1922 г., когда Б. Муссолини был назначен главой правительства, обуславливался кризисным состоянием государства, хотя и вышедшего из Первой мировой войны в числе стран-победительниц, однако без существенных завоеваний и с сильно ослабленными экономической и политической системами, а также активизировавшимся в 1919–1920 гг. революционным движением. На выборах 1924 г. фашисты получили 2/3 мандатов в палате депутатов.

24 декабря 1925 г. фашистское большинство Палаты депутатов принимает Закон о полномочиях и прерогативах главы правительства, первого министра, государственного секретаря

ря²⁰⁸. Этим законом открылась серия актов, которыми государство из конституционного превращалось в корпоративное фашистское. Основные направления изменений касались: независимости правительства от парламента и концентрации всей власти в руках исполнительной власти; включение фашистской партии в государственный аппарат; государственное «регулирование» отношений между капиталом и трудом²⁰⁹.

Закон 1925 г. усилил исполнительную власть, учредив фактически всесильного главу правительства, ограничил законодательную власть, лишив парламент контрольных полномочий и введя условия осуществления им законодательной функции. Законом было установлено, что исполнительная власть осуществляется королем через посредство его правительства. Королевское правительство состоит из премьер-министра, государственного секретаря и министров, государственных секретарей. Число, состав и правомочия министров утверждаются королевским декретом, по предложению главы правительства (ст. 1, 4).

Премьер-министр является главой правительства, направляет и согласует деятельность министров, разрешает разногласия, которые могут возникнуть между ними, созывает совет министров и председательствует в нем. Королевским декретом главе правительства может быть вверено управление одним или несколькими министерствами (ст. 1, 3, 4). Б. Муссолини до 1936 г. держал семь министерских портфелей. Глава правительства избирает каждый раз своим заместителем министра на случай своего отсутствия или какой-либо помехи (ст. 8).

Парламентская ответственность исполнительной власти законом полностью исключалась. Глава правительства, премьер-министр, государственный секретарь назначается и отзывается королем и ответствен перед королем за общее политическое направление правительства. Министры, государ-

²⁰⁸ См.: Конституции буржуазных стран. В 4-х тт. Т. 1. Великие державы и западные соседи СССР. С. 150–152.

²⁰⁹ См.: Аквила. Италия. Введение // Конституции буржуазных стран. В 4-х тт. Т. 1. Великие державы и западные соседи СССР. С. 135.

ственные секретари назначаются и отзываются королем по предложению главы правительства, первого министра. Они ответственны перед королем и перед главой правительства за все действия и мероприятия их министерства (ст. 2).

Глава правительства получил дополнительные права в области законодательства. Без согласия главы правительства ни одно дело не может быть включено в повестку дня обеих палат. Глава правительства имеет право потребовать, чтобы законопроект, отвергнутый одной из двух палат, был вновь поставлен на голосование после того, как со времени первого голосования прошло по крайней мере 3 месяца. В этом случае принятие законопроекта решается без прений, тайным голосованием. Глава правительства также имеет право требовать, чтобы законопроект, отвергнутый одной из палат, был передан на рассмотрение и голосование в другую палату (ст. 6).

Законом была введена повышенная ответственность за посягательство на жизнь, неприкосновенность или свободу главы правительства, нанесение ему оскорбления словами или действием (ст. 9).

Дальнейшее усиление исполнительной власти в ущерб власти законодательной было осуществлено Законом от 31 января 1926 г. о праве исполнительной власти издавать юридические нормы²¹⁰. Фактически, этим законом и без того слабое и шаткое разделение властей было ликвидировано за счёт концентрации полномочий по правовому регулированию общественных отношений за исполнительной властью.

Согласно ст. 1 Закона, королевским декретом издаются, после предварительного обсуждения в совете министров, по заслушивании мнения государственного совета, юридические нормы, необходимые для упорядочения: 1) исполнения законов; 2) пользования правами, принадлежащими исполнительной власти; 3) организации и функционирования государственных административных органов, положения их

²¹⁰ См.: Конституции буржуазных стран. В 4-х тт. Т. 1. Великие державы и западные соседи СССР. С. 152–153.

персонала, режима общественных органов и учреждений, даже если то касается вопросов, регулировавшихся до сих пор законом.

Кроме того, согласно ст. 3 Закона, королевским декретом, по обсуждению в совете министров, могут издаваться постановления, имеющие силу закона: 1) когда, правительство уполномочено на это законом и в границах этих полномочий; 2) в исключительных случаях, когда это требуется по причинам настоятельной и безусловной необходимости. Суждение о необходимости и настоятельности не подлежит иному контролю, кроме политического контроля парламента. При этом королевский декрет должен быть представлен в законодательный орган в целях обращения в закон и под угрозой потерять силу не позже чем в одно из трех заседаний, которые состоятся после его опубликования. Если в течение двух лет со дня опубликования декрет не будет обращен в закон, он теряет свою силу со дня истечения этого срока.

Законом от 17 мая 1928 г. о реформе политического представительства²¹¹ был ликвидирован представительный характер парламента. Закон предусматривал, что избрание депутатов происходит в три стадии: 1) по предложению кандидатур учреждениями; 2) их назначению Великим национальным советом фашизма; 3) и их одобрения избирательным корпусом (ст. 2).

Профессиональные, культурные и другие организации представляют Великому фашистскому совету предложения, на основе которых, а также обладая правом внесения в список и других кандидатов, «по своему усмотрению» им составляется «список назначенных депутатов» в составе 400 членов. После этого «список назначенных депутатов» направляется на «голосование по утверждению» со стороны избирателей. «Голосование по утверждению» происходит за весь список в целом, а не за конкретных кандидатов (ст. 6).

В 1938 г. Палата депутатов была упразднена, вместо неё

²¹¹ См.: Там же. С. 153–157.

в 1939 г. была создана Палата фаший и корпораций для «сотрудничества с правительством в издании законов» в составе 650 назначаемых членов.

В 1926 г., после покушения на Б. Муссолини, все партии (кроме фашистской) были запрещены. Законом от 9 декабря 1928 г. о строении и полномочиях Великого совета фашизма²¹² фашистская партия юридически стала частью государственного механизма. Великий совет фашизма, до этого являвшийся высшим органом фашистской партии, одновременно объявлялся верховным государственным органом, согласовывающим и сосредоточивающим в себе всю активность режима, вышедшего из октябрьской революции 1922 г. (ст. 1). Объединение партии и государства привело к образованию печально известной и причинившей столько страданий человечеству в XX в. конструкции «партии-государства».

Глава правительства, премьер-министр, государственный секретарь, является по должности его председателем. В его состав по должности входят все главные должностные лица государства (ст. 2).

Великий совет фашизма осуществляет законодательную функцию в установленных законом случаях и должен кроме того давать заключения по всяким другим вопросам — политическим, экономическим, или социальным, государственной важности, по которым его запросит глава правительства (ст. 1).

Закон установил, что заключение Великого совета должно быть получено по всякому вопросу, имеющему конституционный характер. Во всяком случае в качестве имеющих конституционный характер рассматриваются предложения законов, касающихся: 1) престолонаследия, полномочий и прерогатив короны; 2) состава и функционирования Великого совета, Сената королевства и Палаты депутатов; 3) полномочий и прерогатив главы правительства, премьер-министра, государственного секретаря; 4) права исполнительной власти издавать юридические нормы; 5) синдикальной корпоратив-

²¹² См.: Там же. С. 158–160.

ной организации; 6) взаимоотношений между государством и святым престолом; 7) международных договоров, влекущих за собой изменения территории государства и колоний или отказы от приобретения территории (ст. 12).

Великий совет фашизма составляет «список назначенных депутатов», на случай вакантности должности председателя правительства (смерть Муссолини) представляет королю кандидатуры главы правительства, представляет королю кандидатуры лиц годных для выполнения правительственных функций (ст. 11, 13).

Подобная организация власти привела к тому, что вместо конституционного государства Италия превратилась в корпоративное фашистское государство. Как говорилось в принятой Великим советом фашизма 21 апреля 1927 г. Хартии труда²¹³, «Итальянская нация является организмом, цели, жизнь и средства действия которого превышают силой и длительностью цели, жизнь и средства действия составляющих этот организм отдельных лиц и групп их. Она представляет моральное, политическое и экономическое единство и целиком осуществляется в фашистском государстве» (ст. I).

Лишь с 1943 г., когда Италия вышла из Второй мировой войны, в которой она выступала союзницей Германии, начался процесс дефашизации Италии. 2 июня 1946 г., на референдуме о форме правления, большинство граждан поддержало республиканскую форму правления (12,7 млн – за республику; 10,7 млн – за монархию). В этот же день прошли выборы в Учредительное собрание, которое 22 декабря 1947 г. приняло новую Конституцию Италии, вступившую в силу 1 января 1948 г.²¹⁴.

²¹³ См.: Там же. С. 160–165.

²¹⁴ Актуальный текст на русском языке см.: Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония. Учеб. пособие / Сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков. 8-е изд., исправл. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 270–308. Актуальный текст на английском языке см. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012.pdf (дата обращения 21.09.2014).

§ 2. Конституционно-правовые основы взаимоотношений между органами государственной власти в современной Италии

Конституция 1947 г. провозглашает Италию демократической республикой, основывающейся на труде. Суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его в формах и границах, установленных Конституцией. Республиканская форма правления не может быть предметом конституционного пересмотра (ст. 1, 139).

Конституция прямо не провозглашает принцип разделения властей, однако она подробно регулирует «устройство республики» (часть II) в чисто парламентской форме, чётко разграничивая полномочия между Парламентом, его Палатами, Президентом, Правительством, Конституционным судом, магистратурой и иными органами.

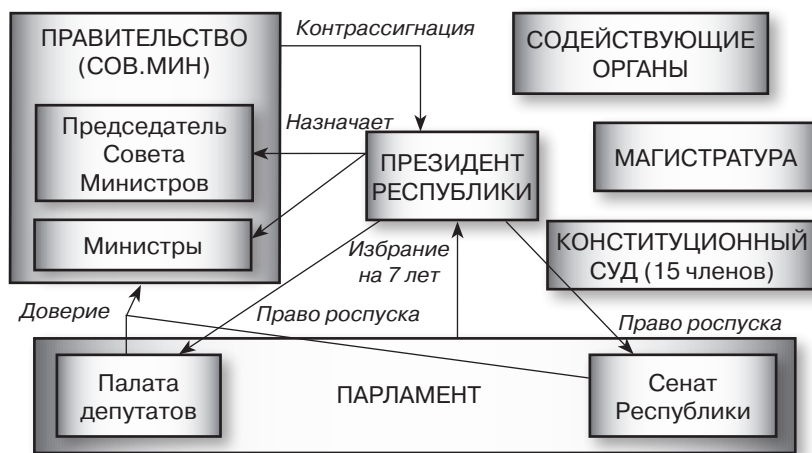


Схема: «Государственный механизм Итальянской Республики на основе Конституции 1947 г.»

Парламент является представительным органом, осуществляющим законодательную и иные функции. Каждый член

Парламента представляет нацию и выполняет свои функции без императивного мандата (ст. 67). Парламент состоит из Палаты депутатов и Сената Республики (ст. 55). Парламент собирается на совместные заседания членов обеих палат только в случаях, установленных Конституцией. Когда Парламент собирается на общее заседание, председателем и бюро является председатель и бюро Палаты депутатов (ст. 55, 63).

Парламент на совместном заседании его членов избирает Президента Республики (ст. 83). Перед Парламентом на совместном заседании палат Президент Республики приносит присягу на верность Республике и соблюдение Конституции (ст. 91). Парламент на совместном заседании палат абсолютным большинством голосов его членов предаёт суду Президента Республики, за совершение им государственной измены или посягательства на Конституцию (ст. 90). Парламент на совместном заседании палат назначает пять судей Конституционного суда (ст. 135).

В целом, Конституция 1947 г. исходит из равноправия палат Парламента с точки зрения механизмов формирования, возможного политического состава, полномочий, организации и т.п. Палата депутатов избирается всеобщим и прямым голосованием. Число депутатов составляет 630 человек, 12 из которых избираются в заграничном избирательном округе (ст. 56). Возраст активного избирательного права по выборам в Палату депутатов составляет 18 лет, а пассивного — 25 лет (ст. 48, 56).

Сенат Республики избирается всеобщим и прямым голосованием на базе областей, а также в заграничном избирательном округе. Сенат состоит из 315 избираемых сенаторов, 6 из которых избираются в заграничном избирательном округе. Каждая область избирает не меньше 7 сенаторов, за исключением области Молизе, избирающей 2 сенаторов, и Валле-д'Аоста, избирающей 1 сенатора (ст. 57–58). Возраст активного избирательного права по выборам в Сенат составляет 25 лет, а пассивного — 40 лет (ст. 58).

Помимо избираемых сенаторов, каждый бывший Президент Республики является сенатором по праву и пожизненно, если он не откажется от этого. Кроме того, Президент Республики может назначить пожизненно сенаторами 5 граждан, прославивших Родину выдающимися достижениями в социальной, научной, художественной и литературной областях (ст. 59).

Палата депутатов и Сенат избираются на пять лет. Полномочия каждой палаты не могут быть продлены иначе как на основании закона и только в случае войны (ст. 60).

Палаты собираются по собственному праву в первый не-праздничный день февраля и октября. Каждая палата может быть созвана на чрезвычайную сессию по инициативе ее председателя, или Президента Республики, или 1/3 ее членов. Когда одна палата созывается на чрезвычайную сессию, собирается по собственному праву и другая. Заседания палат и Парламента публичны, что не исключает возможность проведения закрытых заседаний (ст. 62, 64).

Каждая палата избирает из своих членов председателя и бюро, принимает свой регламент абсолютным большинством голосов своих членов (ст. 64). Председатели палат, помимо своих собственных внутripалатных функций, выполняют и иные важные функции. Например, председатель Палаты депутатов созывает Парламент и делегатов от областей на совместное заседание для избрания нового Президента Республики (ст. 85), председательствует на нём (ст. 63), а председатель Сената осуществляет выполнение функций Президента Республики во всех случаях, когда Президент Республики не в состоянии это делать (ст. 86). Конституция 1947 г. не запрещает совмещение должности члена Правительства и парламентария. Члены Правительства имеют право, а при наличии запросов обязаны присутствовать на заседаниях. Они должны быть заслушаны всякий раз, когда они этого требуют (ст. 64).

Члены Парламента обладают иммунитетом и неприкосновенностью. Они не могут подвергаться преследованию за вы-

раженные ими мнения и голосование при выполнении своих функций. Ни один член Парламента не может быть привлечен к уголовной ответственности без разрешения палаты, к которой он принадлежит; не может быть подвергнут личному или домашнему обыску, не может быть арестован или иным образом лишен свободы, за исключением случаев исполнения окончательного приговора или задержания на месте преступления, в отношении которого предусмотрен обязательный арест. Такое же разрешение требуется, когда производится в какой-либо форме перехват разговоров или сообщений и изъятие корреспонденции членов Парламента (ст. 68). Члены Парламента получают вознаграждение (ст. 69).

Палаты Парламента, помимо собственно законодательной функции, осуществляют и ряд других полномочий:

- палаты санкционируют объявление Президентом войны (ст. 78);
- палаты в законодательном порядке санкционируют ратификацию международных договоров политического характера, а также договоров, предусматривающих арбитраж или судебное урегулирование, либо влекущих территориальные изменения, финансовые обязательства или изменения законов (ст. 80);
- палаты ежегодно утверждают бюджет и закон о его исполнении (ст. 80);
- палаты оказывают доверие или отказывают в нем Правительству (ст. 94);
- палаты могут выразить Правительству недоверие (ст. 94);
- палаты осуществляют контрольные функции. Каждая из них может проводить расследования по вопросам, представляющим государственный интерес. Для этой цели она назначает из числа своих членов комиссию в пропорции, отражающей соотношение различных фракций. Комиссия по расследованию проводит исследования и проверки с такими же полномочиями и ограничениями, как и судебная власть (ст. 82);

- палаты дают разрешение на рассмотрение в порядке обычного судопроизводства преступлений, совершенных при исполнении своих обязанностей Председателем Совета министров и министрами, даже после прекращения ими своих полномочий (ст. 96);
- палаты участвуют в конституционном пересмотре. Законы, изменяющие Конституцию, принимаются каждой из палат после двух последовательных обсуждений с промежутком не менее 3 месяцев и одобряются абсолютным большинством членов каждой палаты при втором голосовании (ст. 138).

Законодательный процесс. Законодательная функция осуществляется совместно обеими палатами (ст. 70). Право законодательной инициативы принадлежит Правительству, любому члену палат, Национальному совету экономики и труда, областным советам, а также народу. Народ осуществляет законодательную инициативу путем внесения от имени не менее чем 50 тысяч избирателей предложения, составленного в форме постатейного законопроекта (ст. 71, 99, 121). Законопроект может вноситься в любую палату. Он изучается комиссией палаты, а затем самой палатой, которая одобряет его постатейно и голосует в целом. Сокращенная процедура прохождения применяется в случае объявления законопроекта срочным (ст. 72).

Решения палат и Парламента действительны лишь при наличии большинства их членов и если решения приняты большинством присутствующих членов, кроме случаев, когда Конституция предписывает квалифицированное большинство²¹⁵ (ст. 63, 64).

Конституция предусматривает (ст. 72), а регламенты палат устанавливают, в каких случаях и в каком порядке, рассмотрение и утверждение законопроектов передается комиссиям, в том числе постоянным, образованным пропорционально со-

²¹⁵ К числу таких случаев относятся, например, принятие законов об амнистии и освобождении от наказания большинством в 2/3 голосов (ст. 79), избрание Парламентом на совместном заседании его членов Президента Республики большинством в 2/3 голосов (ст. 83).

ставу парламентских фракций. Данный механизм не распространяется и применяется обычная процедура рассмотрения и непосредственного утверждения палатой законопроектов по конституционным и избирательным вопросам, для законопроектов, делегирующих законодательную власть, санкционирующих ратификацию международных договоров, утверждающих бюджет и его исполнение. Кроме того, законопроект до момента его окончательного утверждения возвращается в палату, если Правительство, или 1/10 часть членов палаты, или 1/5 часть комиссии потребует его обсуждения и голосования в самой палате или передачи его на ее окончательное утверждение голосованием без обсуждения.

Президент Республики промульгирует законы в течение 1 месяца со дня их утверждения, или в иной срок, указанный в законе, в случае, когда палаты, каждая абсолютным большинством голосов своих членов, объявляют его срочным (ст. 73). Президент Республики может применить право отлагательно-го вето и до промульгации закона в мотивированном послании палатам потребовать его нового обсуждения. Если палаты вновь одобряют закон, то он должен быть промульгирован (ст. 74). После промульгации законы подлежат немедленной публикации и вступают в силу на 15 день после их опубликования, если в самом законе не установлен другой срок (ст. 73).

Референдум. Законы отменяются в таком же порядке, в каком они были приняты. Между тем, Конституция 1947 г. предусмотрела такой специфичный институт непосредственной демократии как «народное вето» или отменительный референдум. Референдум назначается для полной или частичной отмены закона или акта, имеющего силу закона, когда этого потребуют 500 тысяч избирателей или пять областных советов. При этом референдум не допускается в отношении законов о налогах и бюджете, об амнистии и помиловании, об одобрении ратификации международных договоров. Вынесенное на референдум предложение считается принятым, если в голосовании участвовало большинство имеющих на это право и

если предложение собрало большинство голосов, признанных действительными (ст. 75).

На референдум также выносятся одобренные палатами законы, изменяющие Конституцию, если в течение 3 месяцев после их опубликования этого потребует 1/5 часть членов одной из палат, или 500 тысяч избирателей, или 5 областных советов. Закон, вынесенный на референдум, не считается принятым, если он не одобрен большинством признанных действительными голосов. Референдум не проводится, если при втором голосовании в каждой из палат закон был принят большинством в две трети голосов их членов (ст. 138).

Делегирование законодательной функции. Конституция 1947 г. допускает делегирование осуществления законодательной функции Правительству, но не иначе как с указанием руководящих принципов и критериев такой делегации и только на ограниченное время и по определенному кругу вопросов (ст. 76).

Конституция особо оговаривает (ст. 77), что Правительство не может без делегации палат издавать декреты, которые имели бы силу обычного закона. Когда в случаях особой необходимости и срочности Правительство под свою ответственность принимает временные распоряжения, имеющие силу закона, то оно должно в тот же день представить их для утверждения в палаты, которые, даже если они распущены, специально созываются и собираются в течение 5 дней. Декреты теряют силу с момента издания, если они не получили законодательного утверждения в течение 60 дней, следующих за их опубликованием.

Согласно ст. 87 Конституции 1947 г., Президент Республики является главой государства и представляет национальное единство. Президент Республики избирается Парламентом на совместном заседании его палат тайным голосованием на 5 лет. В выборах также участвуют по 3 делегата от каждой области, избираемых областным советом с обеспечением представительства меньшинства, за исключением области Валле-д'Аоста, избирающей 1 делегата.

Для избрания необходимо квалифицированное большинство в 2/3 голосов собрания; после третьего голосования достаточно абсолютного большинства (ст. 83). Президентом Республики может быть избран любой гражданин, которому исполнилось 50 лет и который пользуется гражданскими и политическими правами. Пост Президента Республики несовместим с какой-либо другой должностью (ст. 84). Во всех случаях, когда Президент Республики не в состоянии выполнять свои функции, они осуществляются председателем Сената (ст. 86).

Конституция 1947 г. наделяет Президента Республики «классическими» для главы государства в парламентской республике функциями и при этом достаточно широким перечнем полномочий:

- он может направлять послания палатам;
- назначает выборы палат и определяет день их первого заседания;
- санкционирует представление палатам правительственных законопроектов;
- промульгирует законы, издает декреты, имеющие силу закона, и регламенты;
- назначает народный референдум;
- назначает в случаях, указанных законом, должностных лиц государства;
- аккредитует и принимает дипломатических представителей, ратифицирует международные договоры, в указанных случаях — с предварительного разрешения палат;
- является командующим вооруженными силами, председательствует в Верховном совете обороны, объявляет по решению палат состояние войны;
- председательствует в Высшем совете магистратуры;
- может даровать помилование и смягчать наказание;
- жалует знаки отличия Республики (ст. 87);
- заслушав председателей палат, может распустить обе палаты или одну из них (ст. 88);
- назначает пять судей Конституционного суда (ст. 135).

Президент Республики не ответствен за действия, совер-

шенные во время исполнения своих функций, исключая государственную измену или посягательство на Конституцию. В таких случаях он предается суду Парламентом на совместном заседании палат абсолютным большинством голосов его членов (ст. 90).

Никакой акт Президента Республики, как главы государства в парламентской республике, недействителен, если он не контрассигнован предложившими его министрами, которые за этот акт ответственны. Акты, имеющие силу закона контрассигнуются также Председателем Совета министров (ст. 89).

Правительство Республики состоит из Председателя Совета и из министров, которые вместе образуют Совет министров. Президент Республики назначает Председателя Совета министров и, по его предложению, министров (ст. 92). Правительство Республики должно получить доверие обеих палат. Не позднее 10 дней с момента своего формирования, Правительство представляется палатам для его получения. Каждая палата оказывает доверие или отказывает в нем путем мотивированной резолюции, принимаемой поименным голосованием (ст. 94).

Палаты могут выразить Правительству недоверие. Голосование одной или обеих палат против какого-либо предложения Правительства необязательно влечет его отставку. Резолюция недоверия должна быть подписана не менее чем 1/10 членов палаты и не может быть поставлена на обсуждение ранее чем по истечении 3 дней с момента ее внесения (ст. 94).

Председатель Совета министров руководит общей политикой Правительства и несет за нее ответственность. Он поддерживает единство политического и административного направлений, направляя и координируя деятельность министерств (ст. 95). Конституция 1947 г. предусматривает коллегиальную ответственность министров за действия Совета министров, так и их индивидуальную ответственность — за действия своих ведомств (ст. 95). Преступления, совершенные при исполнении своих обязанностей Председателем Совета министров и

министрами, рассматриваются даже после прекращения ими своих полномочий в порядке обычного судопроизводства, по разрешению, даваемому Сенатом Республики или Палатой депутатов (ст. 96).

Конституционный суд учреждается как орган конституционного контроля, осуществляющий следующие полномочия:

- разрешает споры о конституционности законов и имеющих силу закона актов государства и областей;
- разрешает споры о компетенции между различными властями государства, между государством и областями и между областями;
- выносит решение по обвинению, выдвигаемому против Президента Республики (ст. 134).

Конституционный суд состоит из 15 судей, назначаемых на 9-летний срок (без права повторного назначения) из числа магистратов, в том числе находящихся в отставке, высших общих и административных судов, ординарных профессоров права университетов и адвокатов с 20-летним стажем. Пять судей Конституционного суда назначаются Президентом Республики, пять – Парламентом на совместном заседании палат, пять – высшей общей и административной магистратурой.

Должность судьи Конституционного суда несовместима с обязанностью члена Парламента или областного совета, с адвокатской практикой, с какими-либо занятиями или должностями, указанными в законе (ст. 135). Если Суд объявляет о неконституционности какого-либо положения закона или акта, имеющего силу закона, то такое положение теряет силу со дня, следующего за днем опубликования решения Суда. Решение Суда окончательно, оно публикуется и сообщается палатам и заинтересованным областным советам для того, чтобы они, если сочтут необходимым, приняли соответствующие Конституции меры (ст. 136, 137).

Магистратура учреждается Конституцией 1947 г. в качестве автономной и независимой от всякой другой власти корпорации (ст. 104). Правосудие отправляется именем народа су-

дьями, подчиняющимися только закону. Судебные функции осуществляются ординарными судебными магистратами. Не могут учреждаться должности чрезвычайных или специальных судей. Могут учреждаться лишь специализированные секции по определенным категориям дел при обычных судебных органах, в том числе с участием граждан, не принадлежащих к магистратуре (ст. 101–102).

Высший совет магистратуры рассматривает вопросы зачисления на службу в магистратуру, назначения и перемещения магистратов, их повышение по службе, дисциплинарные меры, касающиеся магистратов (ст. 105). В Высший совет магистратуры входят члены по праву и избираемые на 4 года члены. К числу первых относятся председательствующий в Совете Президент Республики, а также Первый председатель и Генеральный прокурор Кассационного суда. Во второй группе 2/3 членов избираются всеми ординарными судьями из числа лиц, принадлежащих к разным категориям магистратуры, а 1/3 — Парламентом на совместном заседании палат из числа ординарных профессоров права университетов и из адвокатов, имеющих не менее чем 15-летний стаж (ст. 104).

Назначение магистратов производится по конкурсу, они несменяемы, не могут быть ни уволены или отстранены от должности, ни назначены на другие судебные или иные должности иначе как на основании решения Высшего совета магистратуры, принятого на основе и с гарантиями на защиту или с согласия самих судей (ст. 106, 107). Прокуратура, согласно ст. 112 Конституции 1947 г., осуществляет уголовное преследование. Организация и деятельность учреждений, связанных с отправлением правосудия, подведомственны министру юстиции, с соблюдением компетенции Высшего совета магистратуры (ст. 110).

Содействующие органы. Конституция 1947 г. предусматривает создание трёх органов, осуществляющих консультативные функции.

Национальный совет экономики и труда является консультативным органом палат и Правительства. Он включает экс-

пертов и представителей категорий производителей с учетом их количественной и качественной значимости. Совет имеет право законодательной инициативы и может участвовать в разработке законодательства по экономическим и социальным вопросам (ст. 99).

Государственный совет является консультативным органом в юридической и административной области, а также органом, осуществляющим правосудие в административной сфере (ст. 100). Государственному совету и другим органам административной юстиции принадлежит юрисдикция по охране законных интересов в отношении действий государственных органов, а в отдельных вопросах также и субъективных прав (ст. 103).

Счетная палата осуществляет предварительный контроль законности актов Правительства, а также последующий контроль исполнения государственного бюджета. Она участвует в контроле за финансовой деятельностью организаций, которым государство содействует в обычном порядке. Она докладывает непосредственно палатам о результатах проведенной проверки (ст. 100). Счетная палата осуществляет юрисдикцию по вопросам публичной отчетности (ст. 103). Государственный совет и Счетная палата, их члены независимы от Правительства (ст. 100).

§ 3. Территориальная организация власти

Италия – унитарное государство с автономиями или, как всё чаще полагают, региональное (регионалистское) государство.

Согласно ст. 114 Конституции 1947 г. Республика включает коммуны, провинции, столичные города, области и государство. Коммуны, провинции, столичные города и области являются автономными образованиями с собственным статутом, полномочиями и функциями.

Образуются следующие области: Пьемонт, Валле-д’Аоста, Ломбардия, Трентино-Альто-Адидже, Венето, Фриули-Венеция-

Джулия, Лигурия, Эмилия-Романья, Тоскана, Умбрия, Марке, Лацио, Абруцци, Молизе, Кампания, Апулия, Базиликата, Калабрия, Сицилия, Сардиния (ст. 131).

Фриули-Венеция-Джулия, Сардиния, Сицилия, Трентино-Альто-Адидже (Южный Тироль) и Валле-д'Аоста имеют особые формы и условия автономии согласно соответствующим специальным статутам, установленным конституционными законами (ст. 114).

Конституция предусматривает механизм образования новых территориальных единиц Республики. Конституционным законом после того, как будет заслушано мнение областных советов, может быть принято решение о слиянии существующих областей или о создании новых областей с числом жителей не менее 1 миллиона, если это предлагают муниципальные советы, представляющие не менее 1/3 заинтересованного населения, и если такое предложение одобрено на референдуме большинством того же населения.

Кроме того, путем одобрения на референдуме большинством населения провинции или заинтересованных провинций и коммуны или заинтересованных коммун и путем издания закона Республики после того, как будут заслушаны областные советы, может быть разрешено провинциям и коммунам по их желанию отделиться от одной области и присоединиться к другой (ст. 132).

Изменение границ провинций и образование новых провинций в пределах одной и той же области устанавливаются законом Республики по инициативе коммун и после консультации с этой областью. Область по получении мнения заинтересованного населения может издавать законы, образующие на ее территории новые коммуны, и может также изменять их границы и названия (ст. 133).

Разграничение компетенции внутри государства. Согласно ст. 117 Конституции 1947 г. законодательная власть принадлежит государству и областям. Конституция разграничивает законодательную компетенцию между государством и областями на основе т.н. трёхэлементной модели, характерной для

многих федеративных государств. Выделяются:

- 17 сфер исключительного законодательства государства (абз. 2 ст. 117);
- 22 сферы конкурирующего законодательства, относящиеся к законодательной власти области, за исключением установления основных принципов, резервируемых за законодательством государства (абз. 3 ст. 117);
- по остаточному принципу – области осуществляют законодательную власть в любой сфере, специально не отнесённой к законодательной компетенции государства (абз. 4 ст. 117).

Конституция также разграничивает регламентарную власть. Она принадлежит государству в 17 сферах его исключительно законодательства, кроме сфер, делегированных областям. Регламентарная власть принадлежит областям по остаточному признаку – во всех других сферах. Коммуны, провинции и столичные города обладают регламентарной властью в отношении своей организации и осуществления принадлежащих им функций (абз. 6 ст. 117).

Согласно ст. 118 Конституции 1947 г. выполнение административных функций относится к ведению коммун, за исключением тех, которые для обеспечения их единообразного исполнения предоставлены провинциям, столичным городам, областям и государству, при соблюдении принципов субсидиарности, дифференциации и пропорциональности.

Коммуны, провинции и столичные города обладают собственными административными функциями и теми, которые им предоставлены законами государства или области в сферах их соответствующей компетенции.

Коммуны, провинции, столичные города и области обладают финансовой автономией по сбору и расходованию средств, обладают автономными средствами и собственным имуществом для полного финансирования принадлежащих им публичных функций. Они устанавливают и взимают собственные налоги. Они совместно участвуют в распределении государственных налогов, собираемых на их территории (ст. 119).

Организация власти в областях. Органами области являются областной совет, джунта и ее председатель. Областной совет осуществляет законодательную власть, которой наделена область, и другие функции. Он может вносить законодательные предложения в палаты.

Джунта является исполнительным органом области. Председатель джунты представляет область; руководит политикой джунты и несет за нее ответственность; промульгирует законы и издает регламентарные акты; руководит осуществлением административных функций, делегированных государством области (ст. 121). Никто не может одновременно быть членом областного совета или областной джунты и одной из палат Парламента или совета, или джунты другой области, или Европейского парламента (ст. 122).

Областной совет может выразить недоверие Председателю джунты путем принятия мотивированной резолюции, подписанной по меньшей мере 1/5 частью его членов и одобренной поименным голосованием абсолютным большинством членов совета. Резолюция не может обсуждаться до истечения срока в 3 дня со времени ее представления.

Одобрение резолюции порицания в отношении Председателя джунты, избранного всеобщим и прямым голосованием, а также увольнение вследствие стойкой неспособности исполнения им своих обязанностей, его смерти или добровольной отставки влечет отставку джунты и роспуск областного совета. Во всех случаях такие же последствия влечет отставка большинства членов совета (ст. 126).

В области учреждаются органы административной юстиции первой ступени. Могут учреждаться отделения с резиденцией вне главного города области (ст. 125).

Согласно ст. 123 Конституции 1947 г. каждая область имеет статут, в котором в соответствии с Конституцией устанавливаются форма правления и основные принципы организации и деятельности этой области. Статут регулирует осуществление права инициативы и референдума в отношении законов и административных мероприятий области, а также опубликова-

ние законов и областных постановлений.

Статут области принимается и изменяется областным советом путем издания закона, одобряемого абсолютным большинством его членов двумя последовательными решениями, принимаемыми с интервалом не менее чем в 2 месяца. Статут может быть вынесен на народный референдум в течение 3 месяцев со времени его опубликования, если того требует 1/50 часть избирателей области или 1/5 часть членов областного совета. Статут, выносившийся на референдум, не промульгируется, если он не был одобрен большинством действительных голосов. Статуты не требуют утверждения со стороны правительственного комиссара.

Меры конституционно-правовой ответственности. Конституция предусматривает ряд мер конституционно-правовой ответственности областей, столичных городов, провинций, коммун и даже самого государства.

Согласно ст. 120 Конституции 1947 г. Правительство может замещать органы областей, столичных городов, провинций и коммун в случае невыполнения их органами норм международных договоров или актов Европейского сообщества, или при серьезной угрозе для государственной безопасности, или когда такое замещение диктуется необходимостью защиты юридического единства или экономического единства, и в особенности для защиты основных уровней налогообложения, затрагивающих гражданские и социальные права, невзирая на территориальные границы местного управления. Закон установит соответствующие процедуры в целях обеспечения гарантий с тем, чтобы заменяющая власть осуществлялась в пределах, требуемых соблюдением принципов subsidiarity и принципа честного сотрудничества.

Президент Республики мотивированным декретом может распустить областной совет, уволить Председателя джунты за совершение действий, противоречащих Конституции, или за грубые нарушения закона. Роспуск и увольнение также могут быть осуществлены по основаниям национальной безопасности. Декрет принимается после проведения консультаций с комис-

сией депутатов и сенаторов по областным вопросам (ст. 126).

Правительство Республики может поставить вопрос о конституционной законности областных статутов перед Конституционным судом в течение 30 дней после их опубликования. Также если Правительство находит, что областные законы превышают компетенцию области, то оно может поставить вопрос о конституционной законности перед Конституционным судом в течение 60 дней со времени их опубликования (ст. 123, 127).

Если область считает, что какой-либо закон или акт, имеющий силу закона государства или другой области, наносит ущерб ее компетенции, может поставить вопрос о конституционной законности перед Конституционным судом в течение 60 дней со времени опубликования закона или акта, имеющего силу закона (ст. 127).

Вопросы

1. Расскажите о конституционном развитии Италии. Проанализируйте организацию власти на основе статута 1848 г. и законов фашистского государства и сравните с современной организацией власти в Италии на основе Конституции 1947 г.

2. Какую форму правления получила Италия на основе Конституции 1947 г.? Какими полномочиями обладает каждый из учреждаемых Конституцией органов?

3. Продемонстрируйте механизмы взаимодействия, взаимовлияния, формирования, ответственности, сдержек и противовесов и т.п., действующие между органами, учреждёнными Конституцией 1947 г.

4. Какую форму территориального устройства получила Италия на основе Конституции 1947 г.? Охарактеризуйте её особенности. Как происходит разграничение законодательной компетенции между государством и областями? Какие органы создаются в областях? Возможны ли механизмы конституционно-правовой ответственности в виде вмешательства государства в дела областей?

Глава 10. Организация государственной власти и разделение властей в Испании

(Шустров Д.Г.)

§ 1. Исторические предпосылки становления организации государственной власти в Испании

Королевство Испания – Испания – государство на юго-западе Европы, занимает большую часть Пиренейского полуострова. Население государства составляет примерно 46,5 млн чел. и по данному показателю Испания занимает 29-е место в мире. За 2014 г. ВВП (Паритет покупательной способности) составляет 1,425 трлн. долл. США (14-е место), что на душу населения составляет 30,6 тыс. долл. США (33-е место); ВВП (номинал) составляет 1,415 трлн. долл. США (13-е место), что на душу населения составляет 30,4 тыс. долл. США (28-е место). Испания имеет очень высокий индекс развития человеческого капитала, составляющий 0,869 и занимает по данному показателю 27-е место в мире.

Испания является наследницей длительных традиций конституционного развития, отсчитываемых с 1808 г. (или 1812 г.). По количеству конституций, актов конституционного характера с Испанией на континенте успешно может поспорить лишь Франция. Испания не избежала авторитарного господства во второй и третьей четверти XX в. Ныне она является демократической монархией со сложившейся конституционной культурой.

В начале XIX в. Испания, как и многие другие европейские страны, подпадает под влияние наполеоновской Франции. Конституция 1808 г.²¹⁶ была принята и утверждена Жозефом Наполеоном после того, как королевская семья была «вызвана» во Францию, а Национальная хунта, представлявшая часть «офранцузенных» испанцев, заслушала и одобрила её проект, представленный Наполеоном I на заседании в городе Байоне.

²¹⁶ Если не указано иное, тексты всех упомянутых в данной части работы исторических конституций Испании см.: Алексеева Т.А. История испанской конституции. М.: Проспект, 2011.

Конституция учреждала монархию со следующей системой государственных органов: Король, министры, Сенат, обладающий чрезвычайными полномочиями при угрозе государству и наблюдающий за соблюдением личной свободы и свободы печати, Государственный совет, обсуждающий и составляющий проекты изменений в законы, а также рассматривающий споры о компетенции в сфере юрисдикции, управления и по вызову в суд должностных лиц, сословно-представительные Кортесы, Суды.

В условиях национально-освободительной войны Генеральные и чрезвычайные кортесы как учредительный орган, собравшись на острове Леон, Декретом от 24 сентября 1810 г. признали, что национальный суверенитет принадлежит Кортесам, депутаты которых представляют испанскую Нацию. Кортесы признали и провозгласили своим единственным законным королем сеньора дона Фернандо VII Бурбона, присягнули ему и объявили недействительным его отречение от престола в пользу Наполеона.

Для разработки новой конституции в декабре 1810 г. была создана специальная комиссия. Проект новой конституции был представлен кортесам в августе 1811 г. 18 марта 1812 г. текст конституции с внесёнными поправками был зачитан на открытом заседании кортесов и подписан депутатами, а на следующий день был промульгирован Фернандо VII.

«Кадисская» Конституция от 18 марта 1812 г. провозглашала целью правительства счастье Нации, поскольку цель всякого политического общества есть не что иное, как благополучие индивидов, его составляющих, и учреждала Испанию ограниченной наследственной монархией. Законодательную власть осуществляют однопалатные Кортесы совместно с Королем, исполнительная власть вверяется Королю, а право применять законы в гражданских и уголовных делах принадлежит трибуналам (ст. 13–17). Государственный совет является единственным совещательным органом при Короле, к мнению которого он прислушивается при решении серьезных государственных дел.

29 сентября 1833 г. умер Фернандо VII. Началась борьба за престол между сторонниками Дона Карлоса и Марии Кристины – королевы-правительницы, регентши законной наследницы престола Изабеллы II. Результатом стало появление Королевского статута о созыве Генеральных кортесов Королевства от 10 апреля 1834 г., которым Королева-правительница, желая восстановить действие Основных законов монархии в части правил, предусмотренных для случаев нахождения на престоле несовершеннолетнего монарха, от имени своей дочери Изабеллы, решила созвать Генеральные кортесы Королевства, которые отныне состоят из двух палат: Палаты пэров Королевства и Палаты депутатов Королевства (ст. 1–2, 46–47).

После восстания гарнизона в королевской резиденции, Мария Кристина декретом объявила о созыве учредительных кортесов. В итоге было принято решение пересмотреть текст Конституции 1812 г., уменьшив его объём, создав двухпалатные Кортесы, состоящие из Сената и Конгресса депутатов, увеличив полномочия короны, введя прямые выборы и возможность переизбрания депутатов. Конституция от 18 июня 1837 г. была принята кортесами и одобрена королевой-правительницей от имени Изабеллы.

Политика королевы-правительницы вызвала недовольство в стране и повлекла её отречение от регентства. Последующие события привели к тому, что 8 ноября 1843 г., 13-летняя Изабелла II была провозглашена совершеннолетней, а через два дня принесла клятву кортесам. Было принято решение внести некоторые изменения в текст акта 1837 г., в т.ч. связанные со статусом Сената. Королева Изабелла II подписала Конституцию 23 мая 1845 г. Впоследствии, в акт 1845 г. изменения вносились трижды (в 1856, 1857, 1864 гг.).

Конституция, принятая Учредительными кортесами от имени испанской нации 1 июня 1869 г., появилась в результате революции 1868 г., когда королева Изабелла II бежала с территории Испании.

Конституция провозглашала, что суверенитет принадлежит

Нации, от которой, исходят все власти и учреждала монархическую форму правления испанской Нации. Законодательная власть осуществляется Кортесами, состоящими из двух законодательных палат: Сената и Конгресса. Король санкционирует и промульгирует законы. Исполнительная власть вверяется Королю, он осуществляет ее посредством министров. Судам вверяется судебная власть. Управление местными делами населенных пунктов и провинций осуществляется соответствующими аюнтамьентами и провинциальными депутациями (ст. 31–37).

В связи с тем, что Изабелла II покинула Испанию, встал вопрос о новом короле. На основе закона от 8 июня 1870 г. о выборах короля, на испанский престол был избран Амадео I, представитель Савойской династии, правивший до своего отречения 11 февраля 1873 г. Учредительные кортесы 8 июня 1873 г. провозгласили Испанию «демократической федеративной республикой», которой она пробыла чуть меньше года. Разработанному проекту республиканской конституции не суждено было быть принятым. 3 января 1874 г. произошёл очередной государственный переворот.

В начале 1875 г. Альфонсо XII – сын Изабеллы II, в пользу которого она отреклась от престола в 1870 г. – прибыл в Испанию, чем завершился процесс реставрации монархии. Встал вопрос о новой конституции, проект которой был принят конгрессом депутатов и сенатом, и 30 июня 1876 г. подписан Альфонсо XII. Согласно Конституции, законодательную власть осуществляют двухпалатные Кортесы, состоящие из Сената и Конгресса депутатов, и Король, исполнительная власть осуществляется Королем посредством министров, а суды осуществляют правосудие. Конституция 1876 г. действовала до 1923 г., когда случился очередной государственный переворот и король Альфонсо XIII передал всю полноту власти М. Примо де Ривера, «правившему» вплоть до 1930 г.

В 1931 г. была провозглашена (вторая) республика. Но-

вая конституция была принята Учредительными кортесами 9 декабря 1931 г. Конституция учреждала Испанию как демократическую республику. Власть всех органов исходит от народа (ст. 1). Согласно Конституции, законодательная власть осуществляется однопалатными Кортесами или Конгрессом депутатов, Президент Республики является главой государства и олицетворяет Nation, Правительство, состоящее из Председателя Совета и министров, осуществляет исполнительную власть, Суд конституционных гарантий является органом конституционного правосудия.

Вторая республика просуществовала до установления диктатуры генералом Ф. Франко. За 3 года тяжелейшей гражданской войны он постепенно сосредоточил в своей персоне функции главы государства и правительства, верховного главнокомандующего, руководителя «Испанской фаланги», а в 1939 г. стал «каудильо, ответственным перед Богом и историей». Конституция 1931 г. утратила своё действие.

Законами от 30 января 1938 г. и 8 августа 1939 г. глава государства приобрёл законотворческие полномочия.

Законом главы государства от 17 июля 1942 г. об учреждении испанских кортесов²¹⁷, в целях представительства от элементов, образующих национальное сообщество, столкновения мнений в рамках единого строя, выслушивания требований, обоснованной и конструктивной критики, участия специалистов в области законодательной техники, но при этом сохраняя за Главой Государства его верховную власть принимать правовые нормы общего характера в соответствии с положениями законов 1938 и 1939 гг., создаются Кортесы, являющиеся эффективным инструментом сотрудничества в указанной функции, что одновременно означает самоограничение высшего института власти. Согласно ст. 1, Кортесы являются высшим органом участия испанского народа в делах Государ-

²¹⁷ Тексты всех упоминаемых ниже законов периода правления Ф. Франко в Испании см.: Конституции буржуазных государств Европы / Пер. под ред. Г.С. Гурвича. М.: Изд-во иностранной литературы, 1957. С. 508–525.

ства. Основная задача Кортесов заключается в подготовке и разработке законов без ущерба для полномочий Главы государства по их утверждению.

Законом Главы государства от 26 июля 1947 г. о наследовании поста главы государства, выработанным Кортесами и одобренным на народном референдуме, Испания как политическое целое объявлялось католическим, социальным и представительным государством, которое в соответствии со своей традицией провозглашает себя конституированным как Королевство (ст. 1). Тем самым учреждалась монархическая форма правления, или, по точному выражению Г.С. Гурвича, — «королевство без короля, монархия без монарха»²¹⁸, поскольку Главой государства всё же являлся Каудильо Испании и Крестового похода, Генералиссимус вооруженных сил дон Франсиско Франко Баамонде. Монарх мог вступить на престол в трёх случаях: в результате смерти, недееспособности или добровольной отставки каудильо.

Согласно ст. 6 Закона, Глава государства может во всякое время предложить Кортесам лицо, которое, по его мнению, должно быть призвано наследовать ему с титулом Короля или Регента. Глава государства может также представить на одобрение Кортесов предложение об отмене назначения, даже в том случае, если назначение уже было утверждено Кортесами. Если пост Главы государства окажется вакантным и наследовать этот пост будет призываться лицо, назначенное Главой государства, власть от его имени примет Регентский совет, который одновременно созовет Кортесы и Совет Королевства, чтобы принять присягу и провозгласить указанное лицо Королем или Регентом (ст. 7).

Ф. Франко долго выбирал кандидата на престол. Наконец, он остановил свой выбор на Хуане Карлосе де Бурбон (р. 1938), кандидатура которого была одобрена Кортесами в 1969 г.

Органическим законом государства от 1 января 1967 г., в соответствии с мнением испанского народа, непосредственно

Гурвич Г.С. Испания. Вводная статья // Там же. С. 491.

выраженным на национальном референдуме, подтвердив действие всех Основных законов, принятых ранее, завершилась институционализация авторитарного государственного механизма.

Согласно ст. 1, Испанское государство, реконституированное в королевство, является верховным институтом национальной общности. Государство осуществляет суверенитет посредством своих органов. Закон провозглашал, что институциональная система испанского государства соответствует принципам единства власти и координации функций (п. 2 ст. 2).

Систему органов на основе Органического закона составляли: Глава государства – верховный представитель Нации, Каудильо Испании, воплощающий национальный суверенитет и осуществляющий высшую политическую и административную власть; Наследник Престола, осуществляющий функции Главы государства во время его отсутствия в пределах национальной территории или в случае его болезни; Совет министров, состоящий из Председателя Правительства, заместителя или заместителей Председателя и министров; Администрация; два её консультативных органа – Государственный совет и Совет национальной экономики; Счетная палата, осуществляющая фискальную функцию; Национальный совет как коллегиальный представитель Движения; суды и прокуратура.

20 ноября 1975 г. Ф. Франко умер, а через два дня, в соответствии с законом о наследовании поста главы государства, Хуан Карлос был приведен к присяге и объявлен Королём.

4 января 1977 г., после консультации с Нацией и утверждением большинством голосов на референдуме, проведенном 15 декабря 1976 г., Король промульгировал Закон о политической реформе. Согласно ст. 1 Закона, демократия в испанском государстве базируется на принципе верховенства закона, выражения суверенной воли народа. Право вырабатывать и утверждать законы принадлежит Кортесам, состоящим из Конгресса депутатов и Сената. Король санкционирует и промульгирует законы. Согласно ст. 3 Закона, инициатива конституционной реформы принадлежит: Правительству; Конгрессу депутатов.

Конституционная реформа должна быть одобрена абсолютным большинством членов Конгресса и Сената. Король до санкционирования закона о конституционной реформе должен направить его проект на национальный референдум.

Созванный на основе данного закона Конгресс депутатов сформировал конституционную комиссию для разработки проекта новой Конституции. Проект был утвержден Кортесами 31 октября 1978 г., 6 декабря 1978 г. был одобрен на референдуме, 27 декабря 1978 г. промульгирован Хуаном Карлосом, а 29 декабря 1978 г. был опубликован и вступил в силу²¹⁹.

§ 2. Конституционно-правовые основы взаимоотношений между органами государственной власти в современной Испании

Конституция 1978 г. конституировала Испанию как правовое, социальное и демократическое государство. Национальный суверенитет принадлежит испанскому народу, от которого исходят полномочия государства. Политической формой испанского государства является парламентарная монархия (ст. 1).

Конституция непосредственно не провозглашает принцип разделения властей. Однако структура и механизмы взаимоотношений между государственными органами – Королём, Генеральными кортесами, состоящими из Конгресса депутатов и Сената, Правительством, Конституционным судом, органами судебной власти и другими органами – свидетельствуют о том, что государственный механизм построен именно на разделении властей.

²¹⁹ Текст на русском языке см.: Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия. Учеб. пособие / Сост. В.В. Маклаков. 4-е изд. М.: Волтерс Клувер, 2003. С. 227–270. Актуальный текст на английском языке см. URL: <http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/leyfundamental/Paginas/index.aspx> (дата обращения 21.09.2014); URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf (дата обращения 21.09.2014).

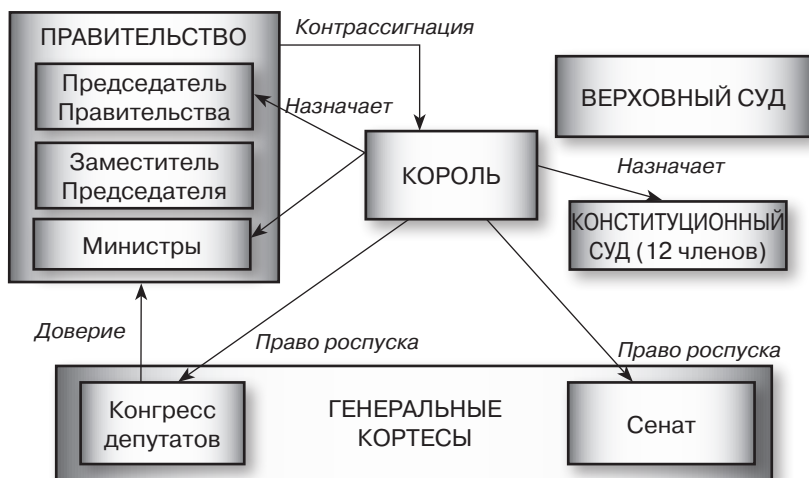


Схема: «Государственный механизм Королевства Испании на основе Конституции 1978 г.»

Корона. Король Испании является главой государства, символом его единства и постоянства; он — арбитр и гарант правильного функционирования государственных институтов, осуществляет высшее представительство Испанского государства в международных отношениях, и особенно в отношениях с теми народами, с которыми его связывает историческая общность, и осуществляет функции, которые предоставлены ему Конституцией и законами.

Корона Испании наследуется преемниками Его Величества дона Хуана Карлоса I де Бурбон, законного наследника исторической династии. Наследование трона осуществляется в соответствии с правилами первородства и представительности с предпочтением предшествующей родственной линии более дальней; в случае одинаковой линии — более близкого родства более дальнему; при одной и той же степени родства — мужчине перед женщиной, а в случае одного пола — старшему по возрасту перед младшим.

Конституция 1978 г. специально уточняет, что в случае

угасания всех ветвей династии, имеющих право на наследование Короны, Генеральные кортесы заботятся о форме наследования Короны, наилучшим образом отвечающей интересам Испании (ст. 57).

Супруга Короля или супруг Королевы не могут принимать на себя исполнение конституционных обязанностей, кроме случаев, касающихся регентства (ст. 58). Конституция 1978 г. предусматривает регентство на случай несовершеннолетия Короля и на случай его неспособности осуществлять королевскую власть (ст. 59), а также опекунство несовершеннолетнего Короля (ст. 60).

Король при его провозглашении приносит присягу перед Генеральными кортесами. Достигший совершеннолетия Наследный принц, Регент или Регенты, приступая к исполнению своих обязанностей, приносят такую же присягу, а также присягу в верности Королю (ст. 61).

Конституция 1978 г. закрепляет следующие полномочия Короля:

- санкционирование и промульгация законов;
- созыв и роспуск Генеральных кортесов и назначение выборов согласно Конституции;
- назначение референдума;
- предложение кандидата в председатели Правительства и, в случае необходимости, когда это установлено условиями Конституции, его назначение и прекращение его функций;
- назначение и смещение членов Правительства по предложению его председателя;
- скрепление своей подписью декретов, принятых в Совете министров, назначение гражданских и военных служащих, пожалование почетных званий и награждение орденами в соответствии с законами;
- получение информации о государственных делах и председательствование с этой целью на заседаниях Совета министров, когда это он сочтет необходимым, по просьбе председателя Правительства;

- осуществление верховного командования вооруженными силами;
- осуществление права помилования в соответствии с законом, который не может предусматривать всеобщих амнистий;
- осуществление высшего покровительства королевским академиям (ст. 62);
- назначение послов и других дипломатических представителей, аккредитация иностранных представителей в Испании;
- право выражать согласие государства о принятии на себя международных обязательств посредством договоров;
- объявление войны и заключение мира с предварительного согласия Генеральных кортесов (ст. 63);
- назначение и освобождение от должности военных и гражданских служащих своего Двора (ст. 65);
- назначает 20 членов Генерального совета судебной власти (ст. 122);
- назначение Председателя Верховного суда по предложению Генерального совета судебной власти (ст. 123);
- назначает Генерального прокурора государства по предложению Правительства и по заслушивании мнения Генерального совета судебной власти (ст. 124);
- назначение членов Конституционного суда по предложению Конгресса депутатов, Сената, Правительства, Генерального совета судебной власти (ст. 159).

Личность Короля неприкосновенна. Он не подлежит ответственности. Акты Короля всегда должны контрастироваться. Акты Короля скрепляются подписью председателя Правительства и в случае необходимости соответствующими министрами. Предложение кандидата и назначение председателя Правительства, а также объявление об отставке последнего скрепляется председателем Конгресса. За акты Короля несут ответственность лица, скрепившие их своей подписью (ст. 56, 64).

Генеральные кортесы представляют испанский народ.

Члены Генеральных кортесов не связаны императивным мандатом. Генеральные кортесы неприкосновенны (ст. 66, 67), они осуществляют законодательную власть государства, принимают его бюджет, контролируют деятельность Правительства и осуществляют иные полномочия, возлагаемые на них Конституцией.

Генеральные кортесы состоят из двух палат: Конгресса депутатов и Сената (ст. 66). Конгресс состоит минимум из 300 и максимум из 400 депутатов, избираемых на 4 года путем всеобщего, равного, прямого и тайного голосования.

Сенат является палатой территориального представительства. От каждой провинции на 4 года избирается 4 сенатора путем всеобщего, свободного, равного, прямого и тайного голосования ее избирателей. В островных провинциях по 3 сенатора избирается от каждого из больших островов (Большие Канарские острова, Мальорка и Тенерифе) и по 1 от каждого из следующих островов или групп островов – Ивиза, Форментера, Менорка, Фуэртенвентура, Гомера, Иерро, Лансароте и Ла-Пальма. Население Сеуты и Мелильи избирает по 2 сенатора.

Автономные сообщества назначают, кроме того, по одному сенатору и еще по одному от каждого миллиона населения, проживающего на их территории (ст. 69).

Конституция 1978 г. устанавливает, что никто не может быть одновременно членом обеих палат, совмещать мандаты члена Ассамблеи автономного сообщества и депутата Конгресса, а также ряд случаев неизбираемости и несовместимости мандатов депутатов и сенаторов, которыми во всех случаях не могут быть: члены Конституционного суда; высшие должностные лица государственной администрации, определяемые законом, за исключением членов Правительства; Народный защитник; члены судов, судьи и прокуроры, находящиеся в должности; профессиональные военные и лица, находящиеся на службе в вооруженных силах, Корпусе безопасности и полиции; члены избирательных комиссий (ст. 67, 70).

Каждая палата осуществляет свои функции самостоятель-

но. Палаты собираются на совместные заседания для осуществления не законодательных полномочий, а полномочий относящихся к исключительной компетенции Генеральных кортесов согласно разд. II Конституции, а именно:

- решают вопрос о форме наследования Короны в случае угасания всех ветвей династии, имеющих право на наследование Короны (ст. 57);
- могут устанавливать запрет на вступление в брак лиц, имеющих право на наследование трона (ст. 57);
- признают неспособность Короля осуществлять свою власть (ст. 59);
- устанавливают регентство при отсутствии лица, могущего его осуществлять (ст. 59);
- назначают в случае необходимости опекуна несовершеннолетнего Короля (ст. 60);
- принимают присягу у Короля, достигшего совершеннолетия Наследного принца, Регента или Регентов (ст. 61).

Кроме того, на основе ст. 151 Конституции 1978 г. обе палаты Кортесов, собираемые на совместное заседание, высказываются по тексту статута об автономии путём голосования о ратификации. Совместные заседания проходят под председательством председателя Конгресса и проводятся в соответствии с регламентом Генеральных кортесов, принимаемым большинством голосов каждой палаты (ст. 72). Палаты Генеральных кортесов обладают организационной самостоятельностью. Палаты устанавливают свои регламенты, принимают свои бюджеты. Палаты избирают своих председателей и других членов своих президиумов. Председатели в своих палатах осуществляют от имени последних все административные и полицейские функции (ст. 72).

Палаты работают в сессионном порядке. Они собираются на 2 очередные сессии в год: первая – с сентября по декабрь, вторая – с февраля по июнь. Палаты могут собираться на чрезвычайные сессии по просьбе Правительства, Постоянной депутации или абсолютного большинства членов одной из палат. Чрезвычайные сессии созываются для обсуждения

определенной повестки дня и закрываются, как только она окажется исчерпанной (ст. 73). Палаты осуществляют свои функции на пленарных заседаниях и в комиссиях.

Конституция 1978 г. позволяет палатам уполномочивать постоянные законодательные комиссии принимать законопроекты и законодательные предложения, за исключением вопросов конституционной реформы, международных дел, органических и уполномочивающих законов, а также государственного бюджета. При этом палаты в любой момент могут потребовать обсуждения и голосования на пленарном заседании любого законопроекта или предложения, которые явились предметом делегации (ст. 75).

В каждой палате создается постоянная депутация в составе минимум 21 члена, представляющих парламентские группы пропорционально их численности, председательствуют в которых председатели соответствующих палат. Постоянные депутатии выполняют отдельные функции и принимают на себя отдельные полномочия палат в случае, когда Кортесы распущены или их мандат истек, и осуществляют полномочия палат, когда последние не созваны на сессию. По истечении срока полномочий палат или в случае их роспуска постоянные депутатии продолжают осуществлять свои функции до конституирования новых Генеральных кортесов. Когда собирается соответствующая палата, постоянная депутация отчитывается перед ней о проведенных обсуждениях и о принятых решениях (ст. 78).

Для принятия палатами решений требуется кворум: чтобы быть законными, решения должны быть приняты большинством голосов присутствующих членов, за исключением случаев, когда требуется квалифицированное большинство²²⁰.

²²⁰ Например, квалифицированное большинство в 3/5 голосов требуется для предложений палатами Генеральных кортесов кандидатов на пост членов Конституционного суда (ст. 159), а также для принятия проектов изменения Конституции каждой из палат Генеральных кортесов (ст. 167). Большинство в 2/3 голосов требуется при осуществлении конституционной реформы, когда происходит полный пересмотр Конституции или частичный пересмотр, затрагивающий вводный раздел, секц. 1 гл. 2 разд. I или II (ст. 168).

Голосование сенаторов и депутатов является личным и не может передаваться другим лицам (ст. 79).

Помимо законодательной функции, палаты осуществляют и другие полномочия. Генеральные кортесы дают предварительное разрешение на принятие государством на себя обязательств, вытекающих из договоров или соглашений по договорам (соглашениям): политического характера; военного характера; затрагивающим территориальную целостность государства или основные права и обязанности; налагающим финансовые обязательства на государство; влекущим изменение или отмену какого-либо закона или требующим принятия законодательных мер для их исполнения. Палаты должны быть немедленно проинформированы о заключении прочих договоров или соглашений (ст. 94).

Государство посредством издания закона может планировать общую экономическую деятельность в целях удовлетворения коллективных потребностей, выравнивания и гармонизации регионального и секторального развития и стимулирования роста доходов и богатства, а также их наиболее справедливого распределения (ст. 131). Изначальное право устанавливать налоги принадлежит исключительно государству и осуществляется посредством издания закона (ст. 133). Генеральные кортесы рассматривают общий бюджет государства, вносят поправки и одобряют его (ст. 134).

Конгресс депутатов, исключительно по предложению Правительства, абсолютным большинством голосов объявляет осадное положение. Конгресс определяет территориальные пределы, на которые это состояние распространяется, продолжительность и условия его осуществления. Конгресс также даёт Правительству предварительное разрешение на объявление чрезвычайного положения и разрешение на продление состояния угрозы (ст. 116).

Каждая палата предлагает Королю по 4 кандидата для назначения на должность членов Конституционного суда (ст. 159). Группа численностью 50 депутатов или 50 сенаторов

вправе обращаться в Конституционный суд с ходатайством о неконституционности законов и нормативных актов, имеющих силу закона (ст. 162).

Палаты осуществляют контрольные полномочия. Конгресс и Сенат, а в случае необходимости обе палаты совместно, могут назначать комиссии по расследованию любых вопросов, представляющих публичный интерес. Заключение этих комиссий не являются обязательными для судов и не могут влиять на судебные решения, однако результаты таких расследований сообщаются в прокуратуру для использования в соответствующих случаях. Явка по требованию палат обязательна, за невыполнение этого требования устанавливаются санкции (ст. 76).

Палаты могут получать письменные индивидуальные и коллективные петиции. Они могут передавать полученные петиции Правительству, которое должно высказаться по их содержанию каждый раз, когда этого потребуют палаты (ст. 77). Палаты и их комиссии через своих представителей могут требовать любую информацию и содействие, в которых они нуждаются, у Правительства, его департаментов и любых органов государства и автономных сообществ (ст. 109). Палаты и их комиссии могут требовать присутствия на своих заседаниях членов Правительства (ст. 110). Правительство и любой из его членов обязаны давать ответы на интерpellации и запросы, заявленные в палатах. Регламенты устанавливают минимальный недельный срок для организации дебатов в таких случаях. Всякая интерpellация может дать повод для внесения резолюции, в которой палата выражает свою позицию (ст. 111).

По инициативе 1/4 членов Конгресса и с одобрения абсолютного большинства голосов его членов может быть предъявлено обвинение членам Правительства в измене или ином преступлении против безопасности государства (ст. 102).

Палаты Генеральных кортесов участвуют в конституционной реформе. Они, а также Правительство и Ассамблеи автономных сообществ, обладают правом инициировать конститу-

ционную реформу (ст. 166). Проекты изменения Конституции должны быть приняты большинством не менее чем в 3/5 членов каждой из палат Генеральных кортесов. Если не будет достигнуто согласие между палатами, то для его достижения образуется совместная комиссия депутатов и сенаторов, которая представляет выработанный ею текст на голосование Конгресса и Сената. Если не будет достигнуто согласие в совместной комиссии депутатов и сенаторов, то при условии, что Сенат примет указанный текст абсолютным большинством своих членов, Конгресс может принять его 2/3 голосов своих членов. Одобренный Генеральными кортесами проект реформы выносится на референдум, если в течение 15 дней после принятия проекта потребует такого голосования 1/10 часть членов любой из палат (ст. 167).

Когда вносится предложение о полном пересмотре Конституции или о частичном пересмотре, затрагивающем вводный раздел, секцию 1 главы 2 раздела I или II, то принципы пересмотра должны быть приняты большинством в 2/3 числа членов каждой палаты, после чего Генеральные кортесы распускаются. Вновь избранные палаты могут утвердить решение и провести изучение нового конституционного текста, для чего необходимо одобрение большинством 2/3 числа членов в каждой из палат. Одобренный Генеральными кортесами текст реформы Конституции передается на референдум для ее ратификации (ст. 168).

Роспуск Конгресса, Сената или Генеральных кортесов осуществляется декретом Короля по предложению Председателя Правительства после обсуждения Советом министров и под его исключительную ответственность. Предложение о роспуске не может быть представлено при рассмотрении резолюции порицания. Новый роспуск может быть не ранее чем через год после предыдущего, за исключением случая, когда ни один из кандидатов на пост председателя Правительства не получит доверия Конгресса. Роспуск Конгресса невозможен при объявлении состояния угрозы, чрезвычайного и осадного положения (ст. 115, 116).

Закрепляются основы статуса членов Генеральных кортесов. Депутаты и сенаторы пользуются неприкосновенностью при выражении мнений во время осуществления своих функций и иммунитетом в течение срока действия мандата и могут быть задержаны лишь на месте совершения преступления. Им не может быть предъявлено обвинение и они не могут быть привлечены к суду без предварительного разрешения соответствующей палаты. Депутаты и сенаторы подсудны только уголовной палате Верховного суда. Депутаты и сенаторы получают содержание, которое определяется соответствующей палатой (ст. 71).

Законодательный процесс. Право законодательной инициативы принадлежит правительству, Конгрессу и Сенату. Ассамблеи автономных сообществ могут ходатайствовать перед Правительством о принятии законопроекта или о передаче в президиум Конгресса законодательного предложения. Также возможна народная инициатива по представлению законодательных предложений. Требуется не менее 500 тыс. удостоверенных подписей. Такая процедура не применяется к областям, регулируемым органическим законом, налоговым вопросам, международным отношениям, а также к вопросам, связанным с помилованием (ст. 87).

Законопроекты одобряются Советом министров, который передает их в Конгресс с изложением мотивов и всех предшествующих уточнений, необходимых для рассмотрения этих проектов (ст. 88). После одобрения проекта закона Конгрессом депутатов его председатель немедленно уведомляет об этом председателя Сената, который в свою очередь передает проект на рассмотрение своей палаты.

Сенат в 2-месячный срок со дня получения текста может мотивированным посланием наложить вето или внести поправки в этот текст. Вето должно быть принято абсолютным большинством голосов. В случае применения вето проект не может быть передан для утверждения Королю, пока Конгресс не ратифицирует первоначальный текст абсолютным боль-

шинством голосов или простым большинством, если прошло 2 месяца со времени его предложения, или пока не выскажется по поправкам, принимая или отвергая их простым большинством голосов.

Срок в 2 месяца, предоставляемый Сенату для осуществления права вето или внесения поправок, сокращается до 12 календарных дней для законопроектов, объявленных Правительством или Конгрессом депутатов срочными (ст. 90). Король в 15-дневный срок утверждает законы, одобренные Генеральными кортесами, промульгирует их и отдает распоряжение об их немедленной публикации (ст. 91).

Политические решения, имеющие особую важность, могут быть переданы на консультативный референдум всех граждан, назначаемый Королем по предложению председателя Правительства, первоначально одобренному Конгрессом депутатов (ст. 92).

Делегирование законодательных полномочий. Генеральные кортесы могут делегировать Правительству полномочия издавать нормативные акты, имеющие силу закона, за исключением вопросов, связанных с разрешением на изменение самого уполномочивающего закона; и уполномочиванием на издание норм, имеющих обратную силу. Законодательная делегация должна быть предоставлена специальным уполномочивающим законом, когда речь идет о выработке детализированных текстов, или простым законом, когда речь идет о переработке различных законодательных текстов в один.

Уполномочивающие законы точно устанавливают цели и пределы делегации, а также принципы и критерии, которыми необходимо руководствоваться при ее осуществлении. Разрешение на переработку законодательных текстов содержит пределы нормотворчества, в которых представляется делегация, и оно точно указывает, следует ли ограничиться выработкой одного текста или предусматривается возможность упорядочения, классификации и гармонизации нескольких законодательных текстов, которые должны быть переработаны.

В каждом случае законодательная делегация должна предоставляться Правительству в конкретной области и с указанием срока ее осуществления. Делегация исчерпывается, когда Правительство ее использует, опубликовав соответствующую норму. Делегация не может быть предоставлена в неопределенной форме или на неопределенный срок. Также не может быть разрешена субделегация иным, кроме Правительства, властям.

Акты, издаваемые Правительством на основе законодательной делегации, называются законодательными декретами (ст. 82–83, 85).

Кроме того, в чрезвычайных и срочных случаях Правительство может издавать временные законодательные акты, имеющие форму декретов-законов, которые не могут затрагивать порядок деятельности основных институтов государства, права, обязанности и свободы граждан, режим автономных сообществ, а также всеобщее избирательное право.

Декреты-законы должны немедленно передаваться на обсуждение и голосование Конгресса депутатов в полном составе, который должен быть созван, если у него нет сессии, в 13-дневный срок со дня промульгации декрета-закона. Конгресс в течение названного срока должен высказаться об утверждении или отмене декрета-закона; в этих целях регламент предусматривает специальную краткую процедуру. В течение названного срока, Кортесы могут их рассматривать как законопроекты срочного происхождения (ст. 86).

Правительство руководит внутренней и внешней политикой, гражданской и военной администрацией и обороной государства. Оно осуществляет исполнительную власть и регламентарную власть (ст. 97). Правительство включает председателя, в случае необходимости – его заместителей, а также министров и других членов. Председатель руководит деятельностью Правительства и координирует функции других его членов, независимо от их компетенции, и несет прямую ответственность за их деятельность.

Члены Правительства не могут осуществлять представительные функции, за исключением предусмотренных парламентским мандатом, а также не могут осуществлять никаких других публичных функций, не относящихся к их должности; заниматься какой-либо профессиональной или торговой деятельностью (ст. 98).

Согласно ст. 99 Конституции 1978 г. Король, после консультаций с представителями политических партий, представленных в парламенте, предлагает через председателя Конгресса кандидата на пост председателя Правительства.

Предложенный Кандидат вносит на обсуждение Конгресса депутатов политическую программу Правительства, которое он намерен сформировать, и просит палату о доверии. Если Конгресс депутатов абсолютным большинством голосов своих членов выражает доверие предложенному кандидату, Король назначает его председателем Правительства. Если указанное большинство не будет получено, то же предложение будет снова поставлено на голосование спустя 48 часов после предыдущего, и доверие считается полученным, если за него подано простое большинство голосов. Если по истечении 2-месячного срока со времени первого голосования ни один из кандидатов не получит доверия Конгресса, Король по получении контрасигнатуры председателя Конгресса распускает обе палаты и назначает новые выборы. Остальные члены Правительства назначаются и отстраняются от должности Королем по предложению его председателя (ст. 100).

Правительство обладает правом законодательной инициативы и инициативы конституционной реформы (ст. 87, 166). Правительство разрабатывает проекты планов общей экономической деятельности (ст. 131). На Правительство возлагается выработка общего бюджета государства (ст. 134). Правительство на основании закона реализует право выпуска государственного займа или предоставления кредитов (ст. 135).

Согласно ст. 116 Конституции 1978 г. Правительство своим декретом, принимаемым Советом министров, может объ-

явить состояние угрозы на срок до 15 дней, о чем извещается Конгресс депутатов, который собирается немедленно; без его разрешения указанный срок не может быть продлен. В декрете определяются территориальные пределы, на которые распространяется это состояние.

По предварительному разрешению Конгресса депутатов, Правительство своим декретом, принимаемым Советом министров, может объявить чрезвычайное положение. Разрешение и объявление чрезвычайного положения должны ясно определять цели, с которыми оно вводится, территориальные пределы, на которые оно распространяется, и срок его действия, который не может превышать 30 дней, возобновляемый на такую же продолжительность при соблюдении тех же условий.

Правительство предлагает Королю 2 кандидатов для назначения на должность членов Конституционного суда (ст. 159). Председатель Правительства обладает правом обращаться в Конституционный суд с ходатайством о неконституционности законов и нормативных актов, имеющих силу закона (ст. 162).

Правительство подает в отставку после проведения всеобщих выборов, при потере парламентского доверия или в случае отставки или смерти его председателя (ст. 101). Правительство несет солидарную ответственность перед Конгрессом депутатов за свою политическую деятельность (ст. 108). Председатель Правительства после рассмотрения в Совете министров может поставить перед Конгрессом депутатов вопрос о доверии по программе своей деятельности и по декларации об общей политике. Доверие считается полученным, если за него выскажется простое большинство депутатов. Если Конгресс отказывает в доверии Правительству, последнее подает Королю заявление об отставке, после чего назначается новый председатель Правительства (ст. 112, 114).

Конгресс депутатов может поставить вопрос о политической ответственности Правительства, приняв абсолютным большинством голосов резолюцию порицания. Она должна быть предложена, по меньшей мере, 1/10 частью депутатов и

включать предложение о кандидате на пост председателя Правительства. Тем самым конституцией была воспринята германская конструкция т.н. конструктивного вотума недоверия.

Если резолюция порицания не была принята Конгрессом, подписавшие ее депутаты не могут вносить новую резолюцию в течение той же сессии. Если Конгресс принимает резолюцию порицания, Правительство подает Королю заявление об отставке и кандидат, представленный этой резолюцией, рассматривается как получивший доверие палаты. Король назначает его председателем Правительства (ст. 113, 114).

Председатель и другие члены Правительства несут уголовную ответственность перед уголовной палатой Верховного суда. Обвинение в измене или ином преступлении против безопасности государства, совершенное при осуществлении членами Правительства своих функций, может быть предъявлено только по инициативе 1/4 членов Конгресса и с одобрения абсолютного большинства голосов его членов (ст. 102).

Согласно ст. 117 Конституции 1978 г. судебная власть исходит от народа и осуществляется от имени Короля судьями и магистратами, представляющими эту власть, которые являются независимыми, несменяемыми, ответственными и которые подчиняются исключительно закону. Судьи и магистраты не могут быть смещены, уволены в отставку, переведены с одной должности на другую или на пенсию, кроме как в случаях и при соблюдении гарантий, предусмотренных законом.

Осуществление судебной власти относится исключительно к компетенции судей и судов. Судьи и суды не осуществляют иных функций. Организация и деятельность судов основывается на принципе единства судебной власти. Военная юстиция осуществляется исключительно в военной области. Запрещается деятельность чрезвычайных трибуналов.

Конституция учреждает Генеральный совет судебной власти, который является органом управления судебной власти. Он осуществляет функции, в частности, при назначении, продвижении по службе, при инспектировании и в поддержании

дисциплинарного режима. Генеральный совет судебной власти включает председателя Верховного суда, который председательствует в этом Совете, и 20 членов, назначаемых Королем на 5-летний срок. 12 из них назначаются из числа судей и магистратов всех категорий; 4 – по предложению Конгресса депутатов и 4 – по предложению Сената, избираемых в обоих случаях большинством в 3/5 голосов из числа адвокатов и других юристов, чья компетентность общепризнанна, и проработавших более 15 лет в своей профессии (ст. 122).

Судебную систему возглавляет Верховный суд. Он является высшей судебной инстанцией во всех областях, за исключением относящихся к конституционным гарантиям. Председатель Верховного суда назначается Королем по предложению Генерального совета судебной власти (ст. 123).

Согласно ст. 124 Конституции 1978 г. прокуратура независимо от функций, осуществляемых другими органами, имеет своей задачей способствовать отправлению правосудия в целях защиты законности, прав граждан и охраняемых законом публичных интересов, в силу своих обязанностей или по ходатайству заинтересованных лиц, а также наблюдать за независимостью судов и защищать в них общественные интересы. Прокуратура осуществляет свои функции через свои собственные органы в соответствии с принципами единства действия, иерархической соподчиненности и во всех случаях на основе законности и беспристрастности.

Генеральный прокурор государства назначается Королем по предложению Правительства и по заслушивании мнения Генерального совета судебной власти.

Органом конституционного контроля является Конституционный суд. Он состоит из 12 членов, назначаемых Королем на 9 лет; из них 4 – по предложению Конгресса, принимаемому большинством в 3/5 голосов его членов; 4 – по предложению Сената, принимаемому таким же большинством; 2 – по предложению Правительства и 2 – по предложению Генерального совета судебной власти. Каждые 3 года состав

Конституционного суда обновляется на 1/3.

Члены Конституционного суда должны назначаться из числа судей и прокуроров, профессоров университета, должностных лиц органов публичной администрации и адвокатов; все они должны быть юристами, чья компетентность общепризнана, и работать в своей профессии более 15 лет.

Должность члена Конституционного суда несовместима с любым представительным мандатом, с политическими и административными постами, с выполнением руководящих функций в какой-либо политической партии или профсоюзе и нахождением у них на службе, с осуществлением судебных и прокурорских функций и любой деятельностью профессионального или коммерческого характера (ст. 159).

Конституционный суд обладает следующими полномочиями:

- рассматривать по обращениям председателя Правительства, Народного защитника, 50 депутатов, 50 сенаторов, коллегиальных исполнительных органов автономных сообществ, их Ассамблей, ходатайства о неконституционности законов и нормативных актов, имеющих силу закона;
- принимать от физических и юридических лиц, которые ссылаются на законные интересы, а также Народного защитника и прокуратуры, ходатайства в порядке процедуры ампаро по поводу нарушения отдельных прав и свобод;
- разрешать конфликты о компетенции между государством и автономными сообществами или между последними (ст. 161, 162);
- разрешать вопрос о том, имеется ли противоречие между положениями заключаемого международного договора и Конституцией (ст. 95);
- Правительство может опротестовать перед Конституционным судом решения и постановления, принятые органами автономных сообществ. Опротестование влечет за собой приостановление действия рассматриваемого решения или постановления, однако Суд должен в срок, не превышающий 5 месяцев, подтвердить или отменить действие этих актов;

- любой судебный орган вправе обратиться в Конституционный суд, если во время процесса обнаружит, что какая-либо имеющая силу закона норма, которая им применяется и от законности которой зависит вынесение решения, противоречит Конституции (ст. 163).

Решения Конституционного суда не подлежат обжалованию, они официально опубликовываются и вступают в силу со дня, следующего за их опубликованием. Решения, объявляющие неконституционными закон или норму, имеющую силу закона, и все решения, которые не ограничиваются субъективной оценкой права, применяются в обязательном порядке (ст. 164).

Конституция 1978 г. учредила Счетную палату как высший контрольный орган за финансовыми счетами и экономической деятельностью государства, а также за публичным сектором (ст. 136).

Счетная палата несет прямую ответственность перед Генеральными кортесами и осуществляет свои функции по поручению Кортесов при изучении и проверке общих счетов государства. Счетная палата независимо от своей собственной компетенции направляет Генеральным кортесам ежегодный доклад, в котором по своему усмотрению сообщает о допущенных нарушениях и об ответственности, которая, по ее мнению, должна иметь место. Члены Счетной палаты обладают той же независимостью и несменяемостью, и на них распространяются те же условия несовместимости должностей, что и на судей.

§ 3. Территориальная организация власти

Согласно ст. 2 Конституция основана на нерушимом единстве испанской Нации, единой и неделимой для всех испанцев Родине; она признает и гарантирует право на автономию для национальностей и регионов, ее составляющих, и солидарность между всеми ними. Таким образом, Испания являет-

ся единым и неделимым унитарным государством с широкой автономией. Иногда, вместо предложенного Конституционным судом понятия «государство автономий», применительно к форме территориального устройства Испании используют понятие региональное (регионалистское) государство. Конституция специально оговаривает, что ни в коем случае не допускается создание федерации автономных сообществ (ст. 145), тем самым упреждая возможное перерастание автономии в федерацию.

Территориальная организация власти в Испании имеет три уровня: муниципалитеты, провинции, автономные сообщества.

Местная администрация: муниципалитеты, провинции. Конституция провозглашает автономию муниципалитетов. Местные финансы должны быть достаточными для осуществления функций, относимых законом к ведению соответствующих местных корпораций (ст. 140, 142).

Нижний уровень – муниципалитеты – обладают всей полнотой прав юридического лица. Руководство и управление ими осуществляется соответствующими муниципальными советами, которые состоят из алькальдов и советников. Советники избираются жителями муниципалитета путем всеобщего, равного, свободного, прямого и тайного голосования. Алькальды избираются советниками или жителями (ст. 140).

Следующий уровень – провинция – является местным образованием, обладающим правом юридического лица, объединяющим группу муниципалитетов и образующим единицу территориального управления для выполнения деятельности государства. Руководство и автономное управление провинции поручается депутатам или другим корпорациям представительного характера. Могут создаваться объединения муниципалитетов, отличающиеся от провинций (ст. 141).

Следующий уровень территориальной организации – автономные сообщества. Исторически первыми статус автономии получили провинции Каталония и Страна Басков – ещё

до гражданской войны на основе Конституции 1931 г. После гражданской войны, режим Франко аннулировал их автономию и не допускал подобной децентрализации.

Согласно ст. 143 Конституции 1978 г., реализуя своё право на автономию, пограничные провинции с общими историческими, культурными и экономическими признаками, островные территории и провинции, представляющие историческую региональную единицу, могут получить самоуправление и образовать автономные сообщества. Автономные сообщества могут обладать ограниченной автономией и полной автономией²²¹. Автономные сообщества с ограниченной автономией обладают компетенцией в рамках сфер, указанных в п. 1 ст. 148 Конституции 1978 г.

Право инициативы о предоставлении ограниченной автономии принадлежит всем заинтересованным депутациям или соответствующему межостровному органу и 2/3 муниципалитетов, население которых составляет, по меньшей мере, большинство избирательного корпуса каждой провинции или каждого острова. Эти условия должны быть выполнены в течение 6 месяцев после первого соглашения по этому вопросу, принятого какой-либо из заинтересованных местных единиц. В случае негативного решения инициатива может быть принята вновь лишь по прошествии 5 лет.

Проект статута выработывается Ассамблеей, состоящей из членов депутации или межостровного органа провинций и депутатов и сенаторов, избранных в этих провинциях, и передается в Генеральные кортесы для его утверждения законодательным путем (ст. ст. 143, 146).

Пересмотр статутов осуществляется с соблюдением порядка, устанавливаемого ими самими, но в любом случае требуется одобрение его Генеральными кортесами путем принятия органического закона (ст. 147).

Кроме этого, Генеральные кортесы, путем издания орга-

²²¹ См.: Маклаков В.В. Политические институты и конституционное право Испании // Иностранное конституционное право / Под ред. В.В. Маклакова. М.: Юрист, 1996. С. 215–218.

нического закона, руководствуясь национальными интересами, могут: разрешать создание автономного сообщества, если его территория не превышает территории одной провинции и оно не обладает вышеуказанными признаками; утверждать или, если это необходимо, предоставлять статут об автономии территориям, не входящим в структуру провинциальной организации; осуществлять право инициативы о предоставлении автономии (ст. 144).

Автономные сообщества с полной автономией обладают компетенцией не только в рамках сфер, указанных в п. 1 ст. 148 Конституции 1978 г., но также могут включать в свои статуты «вопросы, специально не отнесенные Конституцией к ведению государства» (п. 3 ст. 149). Воспользоваться данным правом автономные сообщества с ограниченной автономией могут лишь по прошествии 5 лет (п. 2 ст. 148).

Однако получить полную автономию можно и до истечения 5 лет, но при этом процедура её приобретения становится намного сложнее. Согласно ст. 151 Конституции 1978 г. не будет обязательным истечение 5-летнего срока, если инициатива о предоставлении автономии будет предпринята в 6-месячный срок помимо депутатий и соответствующих межостровных органов 3/4 муниципалитетов каждой из заинтересованных провинций, если они, по меньшей мере, представляют большинство избирателей каждой из провинций и если эта инициатива будет одобрена посредством референдума абсолютным большинством голосов избирателей каждой провинции.

При этом порядок выработки статута изменяется. Правительство созывает всех депутатов и сенаторов, избранных от избирательных округов, входящих в состав территории, претендующей на получение автономии, и образует из них Ассамблею с единственной целью выработать проект соответствующего статута об автономии с согласия абсолютного большинства членов этой Ассамблеи.

После одобрения Ассамблеей парламентариев проекта статута последний передается в конституционную комиссию

Конгресса, в которой в течение 2 месяцев проект должен быть рассмотрен с участием и помощью представителей инициативной Ассамблеи в окончательной редакции и на основе общего согласия. Если такое согласие достигнуто, принятый текст выносится на референдум в провинциях, расположенных на территории, границы которой определены выработанным статутом.

Если проект статута принят в каждой провинции большинством голосов, признанных действительными, то он передается в Генеральные кортесы. Обе палаты Кортесов, собираемые на совместное заседание, высказываются по тексту путем голосования о ратификации. После одобрения статута Король санкционирует и промульгирует его в виде закона. Если согласие не достигнуто, проект статута передается как законопроект в Генеральные кортесы. Одобренный ими текст выносится на референдум избирателей провинций, находящихся на территории, границы которой определены выработанным статутом. В случае одобрения большинством голосов, признанных действительными в каждой провинции, он передается для промульгации.

В последних двух случаях, неодобрение проекта статута одной или несколькими провинциями не препятствует остальным провинциям проектируемого автономного сообщества объединиться в таковое в форме, которая будет установлена органическим законом.

Согласно п. 2 ст. 153 Конституции 1978 г. после утверждения и промульгации соответствующие статуты могут быть изменены только путем процедуры, предусмотренной ими для этого, и референдума избирателей, включенных в избирательные списки.

После вступления в силу Конституции 1978 г., провинции Каталония и Страна Басков первыми начали разрабатывать свои статуты и получили автономию. Постепенно все регионы выразили желание стать автономными. К середине 1980-х гг. было образовано 17 автономных сообществ. Разграничение

компетенции между государством и автономными сообществами. Конституция 1978 г. закрепляет специфичную модель разграничения компетенции между государством и автономными сообществами. Она имеет много общего с т.н. двухэлементными моделями разграничения компетенции в федеративных государствах, но имеет и ряд существенных отличий.

Во-первых, в п. 1 ст. 148 Конституция даёт широкий перечень областей (сфер), которые автономные сообщества могут брать себе в компетенцию. Оговорка «могут брать» не является случайной. Согласно п. 2 ст. 147 Конституции, статуты обязательно должны содержать полномочия, предоставляемые в рамках Конституции, и основания для передачи ему соответствующих служб. Таким образом, каждое осуществляемое автономией полномочие (предметная область) должно быть указано в её статуте.

Во-вторых, в п. 1 ст. 149 Конституция перечисляет области, в которых государство обладает исключительной компетенцией.

В-третьих, по остаточному принципу, вопросы, специально не отнесенные Конституцией к ведению государства, могут быть переданы в компетенцию автономных сообществ в силу их включения автономиями в свои статуты (п. 3 ст. 149). Воспользоваться данным правом и расширять свою компетенцию за счёт «специально не отнесенных» полномочий, автономные сообщества могут посредством изменения своих статутов лишь по прошествии 5 лет с момента их принятия (п. 2 ст. 148), если они не воспользовались механизмом ст. 151.

В-четвёртых, компетенция в вопросах, не включенных в статуты об автономии, будет относиться к ведению государства, нормы права которого в случае конфликта имеют большую юридическую силу, чем нормы автономных сообществ во всем, что не передано в исключительную компетенцию последних. Право государства во всех случаях дополняет право автономных сообществ (п. 3 ст. 149).

В-пятых, Конституция 1978 г. предусматривает механизмы

передачи полномочий государства автономиям. Генеральные кортесы в областях, отнесенных к компетенции государства, могут передавать всем или некоторым автономным сообществам полномочия принимать законодательные нормы при условии соблюдения принципов, основ и директив, установленных государственным законом. В данном случае законодательные нормы автономных сообществ подлежат контролю со стороны Генеральных кортесов независимо от компетенции судов.

Государство может передавать или делегировать автономным сообществам посредством издания органического закона полномочия в областях, относящихся к его компетенции, которые по своему характеру могут подлежать передаче или делегированию. Закон в каждом случае предусматривает передачу соответствующих финансовых средств, а также формы контроля, который сохраняется за государством (п. 1–2 ст. 150).

В-шестых, когда общие интересы того требуют, государство может издавать законы, устанавливающие принципы, необходимые для гармонизации нормативных установлений автономных сообществ, даже если речь идет о предмете регулирования, отнесенном к их ведению. Генеральным кортесам принадлежит право принять решение о такой необходимости абсолютным большинством голосов каждой палаты (п. 1–2 ст. 150).

Институциональная автономная организация сообществ. Каждое автономное сообщество обладает своим статутом. Статуты являются основной институциональной нормой автономного сообщества, которые государство признает и охраняет как составную часть своего законодательства (ст. 147). Согласно пп. 1а п. 1 ст. 148 Конституции 1978 г. автономные сообщества могут обладать полномочиями по организации своих органов самоуправления.

В ст. 152 указывается, что институциональная автономная

организация сообществ, принявших статуты в порядке, предусмотренном ст. 152, будет включать в себя:

- Законодательную ассамблею, избираемую путем всеобщего голосования по системе пропорционального представительства, которое, кроме того, обеспечит представительство различных зон территории;
- Правительственный совет с исполнительными и административными функциями;
- Председателя Правительственного совета, избираемого Ассамблеей из числа его членов и назначаемого Королем, который руководит Правительственным советом, осуществляет высшее представительство соответствующего автономного сообщества и в нем представляет государство. Председатель и члены Правительственного совета несут политическую ответственность перед Ассамблеей;
- Высший суд правосудия, являющийся высшим органом судебной власти в автономном сообществе.

Автономные сообщества пользуются финансовой автономией в целях своего развития и для осуществления своей компетенции. Автономные сообщества имеют собственные источники финансовых средства (ст. 156–157).

Государственный контроль за деятельностью органов автономных сообществ и механизмы государственного воздействия. Конституция 1978 г. в ст. 153 закрепляет возможность осуществления контроля за деятельностью органов автономных сообществ, который осуществляется:

- Конституционным судом в отношении конституционности их нормативных актов, имеющих силу закона;
- Правительством по получению заключения Государственного совета в отношении осуществления делегированных государственных полномочий на основе п. 2 ст. 150 Конституции;
- органами административной юстиции в отношении ав-

тономного управления и его регламентарных норм;

- Счетной палатой в отношении экономики и бюджета.

Кроме того, представитель, назначаемый Правительством, руководит администрацией государства на территории автономного сообщества и, когда это необходимо, координирует ее деятельность с деятельностью администрации сообщества (ст. 154).

Конституция также предусматривает механизмы воздействия государства на автономные сообщества. Если автономное сообщество не выполняет обязательств, налагаемых на него Конституцией и другими законами, или действует образом, который серьезно противоречит общим интересам Испании, Правительство может обратиться к председателю автономного сообщества с предварительным требованием.

Если предварительное требование не будет удовлетворено, с согласия абсолютного большинства Сената, Правительство может принять меры к тому, чтобы заставить такое сообщество выполнить указанные обязательства, либо принять меры, необходимые для защиты общегосударственных интересов. Для осуществления таких мер, Правительство может давать инструкции любым властям автономного сообщества (ст. 155).

Вопросы

1. Расскажите о конституционном развитии Испании. Проанализируйте организацию власти на основе всех исторических конституций и актов конституционного значения и сравните с современной организацией власти в Италии на основе Конституции 1978 г. Можно ли говорить о наличии определённой преемственности и образовании конституционной традиции?

2. Какую форму правления получила Испания на основе Конституции 1978 г.? Какими полномочиями обладает каждый из учреждаемых Конституцией органов?

3. Продемонстрируйте механизмы взаимодействия, взаи-

мовлияния, формирования, ответственности, сдержек и противовесов и т.п., действующие между органами, учреждёнными Конституцией 1978 г.

4. Какую форму территориального устройства получила Испания на основе Конституции 1978 г.? Охарактеризуйте её особенности. В каком порядке происходит получение самоуправления и образование автономных сообществ и принятие их статутов? Как происходит разграничение компетенции между государством и автономными сообществами? Какие органы создаются в них? Возможны ли механизмы контроля и воздействия государства на автономные сообщества?

Глава 11. Организация государственной власти и разделение властей в Польше

(Троицкая А.А.)

§ 1. Становление и развитие конституционной государственности в Польше

Польша представляет собой государство, воплотившее в себе черты сразу обеих наиболее распространенных конституционно-правовых моделей разделения властей, существовавших в демократическом мире, — президентской и парламентской. С одной стороны, глава государства — Президент Республики — избирается в соответствии с Конституцией 1997 года народом непосредственно и имеет фиксированный (пятилетний) срок полномочий; с другой стороны, Совету министров, руководимому Председателем, может быть выражено недоверие парламентом. Ни президентская, ни парламентская формы правления, взятые «в чистом виде» не содержат этих черт одновременно; между тем их сочетание накладывает серьезный отпечаток на функционирование всей системы государственной власти²²². Определенная специфика присуща и польской модели вертикального разделения властей: закрепленный в Преамбуле Конституции принцип субсидиарности и в статье 15 принцип децентрализации власти воплощается в трехзвенной системе политико-территориального устройства, наборе переданных на уровень территориальных единиц полномочий и особых правилах их взаимодействия с центральной властью.

Появление указанных специфических черт, предопределяющих современную конфигурацию публичной власти в Польше, следует связывать с историческим контекстом эволюции польской конституционной государственности, прошедшей непростой путь. Кроме того, характеризуя властные механиз-

²²² Соответствующий опыт тем более интересен, что полупрезидентская форма правления в принципе получила достаточно широкое распространение в результате принятия конституций последнего поколения; формально полупрезидентской является и Российская Федерация. См.: Skach C. The “Newest” Separation of Powers: Semipresidentialism // International Journal of Constitutional Law. 2007. № 1. P. 93–121.

мы, существующие в Республике Польша на современном этапе, необходимо акцентировать проблемные точки присущей ей системы разделения властей и представить актуальные пути выстраивания взаимоотношений между различными органами и уровнями публичной власти.

Речь Посполитая²²³ как общее польско-литовское государство была создана Люблинской унией в 1569 году. Это была сословно-представительная монархия с элементами дворянского управления: феодальные землевладельцы — шляхта — были представлены в Сейме, избиравшем монарха.

3 мая 1791 года законодательный орган, вошедший в историю как Четырехлетний, или Великий, Сейм, принял первую польскую Конституцию. Официально она называлась правительственным уставом (*Ustawa Rządowa*), но поскольку этот документ закреплял устройство государственной власти и регулировал права и обязанности граждан, он представлял собой конституцию по сути²²⁴. Это был важный шаг в формировании польского народа, развития патриотических позиций, создания климата борьбы за целостность и вольность Речи Посполитой²²⁵. Эта Конституция действовала чуть больше года²²⁶, но хотя исторически была лишь эпизодом²²⁷, она оказала серьезное содержательное влияние на дальнейшее развитие государства, транслировав для Польши²²⁸ стандарт единого писаного

²²³ Rzeczpospolita. Сейчас этот термин, производный от латинского *respublica* («общее дело») и сохранившийся в названии государства, переводится как «Республика». См.: Конституции государств Европы. В 3-х т. Т. 2. М., 2001. С. 675.

²²⁴ См.: Чехарина В.И. Основы конституционного права Республики Польша // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2006. С. 617.

²²⁵ См.: Баев В.Г., Ковальски Е.С.Ч. Европейский конституционализм Германии и Польши / Под ред. С.А. Комарова. СПб., 2011. С. 64–65.

²²⁶ В контексте общего развития региона ее принятие пришлось на время разделов Польши (1772, 1793, 1795).

²²⁷ См.: Баев В.Г., Ковальски Е.С. Указ. соч. С. 69.

²²⁸ А также для Европы в целом: польская Конституция – первая писаная конституция в Европе; французская Конституция была принята в сентябре того же года, то есть на несколько месяцев позже.

основного закона, определенного рода политический манифест ставший лейтмотивом борьбы поляков за свою независимость и сохранение национальных ценностей.

В частности, в Конституции прозвучали следующие идеи²²⁹:

- всякая власть проистекает из воли народа (причем имелась в виду не только шляхта, но и мещане с крестьянами, хотя первая занимала главенствующее положение);
- при принципиальном сохранении монархии король наделен весьма ограниченными полномочиями;
- установлен принцип разделения властей (законодательная, исполнительная и судебная) при главенствующей роли дворянского двухпалатного Сейма (и преимуществе нижней из его палат, палаты послов, по сравнению с верхней палатой сенаторов), который, однако, становится представителем всего народа, а не только шляхты, и наказания избравших депутата дворян перестают для него действовать. Сейм мог осуществлять не только законодательную деятельность (причем отменен институт *liberum veto*, вместо которого введен принцип большинства), но и контроль за правительством. Примечательно, что здесь можно различать начальные элементы юридической конституционной ответственности, поскольку министров можно было привлекать к сеймовому суду за нарушение ими норм Конституции, и политической ответственности, существовавшей в виде вотума недоверия. Вопросы бюджета, в том числе контроль за его выполнением, также были закреплены за Сеймом;
- Конституция установила ряд личных и политических прав и свобод (личная безопасность и свобода, право собственности, избирательные права). В основном соответствующими полномочиями наделялась шляхта, однако в отношении крестьян государство приняло под свою охрану соблюдение договоров между ними и феодалами, а вклю-

²²⁹ Конституция 3 мая 1791 года // http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Polen/XVIII/1780-1800/Verfassung_1791/text.phtml?id=10904

ченный в Конституцию в качестве органической ее части Закон о городах от 17 апреля 1791 г. значительно расширил права имущей части мещан, владевших недвижимостью в городах (право неприкосновенности личности, право занимать некоторые административные, судебные и духовные должности, выступать в качестве адвокатов в судах всех инстанций, право на получение низших офицерских чинов, право нобилитации).

Таким образом, для своего времени Конституция 1791 года была достаточно радикальным документом²³⁰; она заняла достойное место в числе правовых памятников эпохи Просвещения²³¹.

По результатам третьего раздела польское государство на определенное время перестало существовать. Конституционное развитие первой Речи Посполитой было прервано, а на территории трех частей бывшего польского государства, попавших к Пруссии, Австрии и России, действовали различные системы права²³².

Восстановление польской государственности связывается с началом XX века. В Первой мировой войне польское население оказалось проживающим в странах-противниках (Германия и Австро-Венгрия против России), обещавших полякам в обмен на поддержку самую широкую автономию, что способствовало возрождению национально-освободительного движения, одним из лидеров которого стал Юзеф Пилсудский.

²³⁰ Документ настолько радикальный, что против него и устанавливаемого им режима был даже организован заговор. Группа магнатов, стремившихся отстоять шляхетские привилегии, собравшись в городке Тарговица, объявила о создании конфедерации и призвала на помощь российскую императрицу Екатерину II. Это дало повод ко второму разделу Польши. С тех пор слово «тарговица» на польском политическом жаргоне означает предательство // <http://pol-and-eu/RU/HistoryAgeofCollapse.html>

²³¹ См.: Чехарина В.И. Основы конституционного строя Республики Польша. М., 2004. С. 12.

²³² Поэтому, кстати, в литературе различаются термины – польские конституции (принятые в суверенные периоды), и конституции для земель польских (дарованные им монархами иных государств). См.: Баев В.Г., Ковальски Е.С. Ч. Указ. соч. С. 70.

Решающую роль сыграли революции в России (собственно, уже в период Первой мировой войны, в 1916 году случился поворот в истории польского вопроса, но здесь речь шла, скорее, о политике Германии и Австрии; лишь в 1917 году и Временное правительство, и Петроградский совет рабочих и крестьянских депутатов признали право на полную государственную самостоятельность)²³³. В ходе мирных переговоров по итогам Первой мировой войны было признано восстановление польского государства.

Первым нормативным актом конституционного характера в этот период стал декрет от 22 ноября 1918 года о высшей представительной власти Польской республики. 20 февраля 1919 года Учредительный сейм принял так называемую Малую Конституцию, установившую основы политического устройства до утверждения Конституции, и сохранившей пост начальника государства за Юзефом Пилсудским. В марте 1921 года была принята Конституция возрожденной Польши. В ней была сделана отсылка к Конституции 3 мая и звучали все основные принципы демократического государства: суверенитет народа, разделение властей, гарантированность прав граждан (причем уже не только личные и политические но и некоторые социальные права — охрана труда, материнства, социальное обеспечение, бесплатное обучение в государственных школах и др.), парламентаризм²³⁴. Была введена парламентарная республика со всеми ее признаками (Президент избирался парламентом, при назначении правительства он должен был учитывать расстановку сил в Сейме, правительство несло ответственность перед Сеймом, Президент объявлял войну и заключал мир только с согласия Сейма, все его акты подлежали контрасигнатуре и т.д.).

²³³ Кроме того, в 1917 году в войну вступили США, а В. Вильсон высказался за восстановлении объединенной Польши, то есть американская позиция совпадала с российской. См.: Польша в XX веке. Очерки политической истории / Отв. ред. А.Ф. Носкова. М., 2012. С. 79–90.

²³⁴ См.: Чехарина В.И. Основы конституционного права Республики Польша. С. 619.

В 1926 году, Ю. Пилсудский совершил нечто, что вернее всего можно было бы назвать государственным переворотом. Это была вооруженная акция по свержению легального правительства, имевшего поддержку парламента, формально — с целью установления режима «санации» политической и общественной жизни, но на практике означавшего замену парламентской формы правления на авторитарный квазипрезидентский режим в результате внесения целого ряда поправок в Конституцию, направленных на усиление исполнительной власти²³⁵. Значение имеет, однако, не только констатация этого действия, но и указание его причин. Отчасти оно стало ответом на ситуацию, складывавшуюся на основе Конституции 1921 года. В условиях пропорциональных выборов и становления партийной системы в парламенте был представлен широкий спектр политических сил, которым трудно было сформировать устойчивую коалицию и правительство; последнее испытывало затруднения с тем, чтобы проводить какую-либо политическую линию. Так что идея усиления исполнительной власти и Президента была уже актуальной безотносительно чьих-либо авторитарных устремлений²³⁶.

Позднее была выдвинута идея о том, что в современном прочтении разделение властей означает не противостояние их, а равновесие. Поскольку в XX веке государство выполняет уже не те задачи, что в XVIII, оно должно демонстрировать мощь и согласованность действий. Конституция 1935 года выразила эту идею, закрепив, что источником и носителем государственной власти является Президент, причем за все свои действия он отвечал только перед богом и историей, а роль парламента была сильно сужена. Права человека подчинены

²³⁵ Реальной властью обладал не избираемый Национальным собранием Президент, а стоявший за ним Ю. Пилсудский, назначенный на должность генерального инспектора вооруженных сил. См.: История южных и западных славян: в 2-х т. Т. 2: Новейшее время / Под ред. Г.Ф. Матвеева, Э.С. Ненашевой. М., 2008. С. 31–32.

²³⁶ См.: Польша в XX веке. С. 145–163; Булахтин М.А. Парламентская демократия в Польше в 1919–1926 гг. (становление, функционирование, кризис): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1997. С. 11, 14, 20–21.

интересам коллектива, от имени которого выступает государство²³⁷.

1 сентября 1939 года Германия напала на Польшу, и уже 27 сентября польская армия фактически не контролировала сколько-нибудь значимую территорию государства. К этому нужно добавить, что 17 сентября СССР ввел войска на территорию Западной Украины и Западной Белоруссии, с тем, чтобы обеспечить защиту населения этих территорий; подобная риторика не помешала СССР и Германии 28 сентября подписать договор о дружбе и границе между этими странами, фактически означавший раздел Польши. Тем не менее, сопротивление Польши не было подавлено. Созданная в подполье к 1942 году Армия Крайова подчинялась польскому правительству в эмиграции. Вторым блоком сопротивления, которым руководила созданная в январе 1942 года Польская рабочая партия, стала Армия Людова. По окончании войны Польская рабочая партия при поддержке Советского Союза постепенно фактически захватила всю власть в государстве; будучи объединена со всеми рабочими политическими силами, она получила наименование Польской объединенной рабочей партии (ПОРП). Принятая в 1947 году Малая конституция еще сохраняла принцип разделения властей, однако она осталась «фасадным документом» с учетом ликвидации оппозиции²³⁸.

В 1952 году Сеймом была принята новая Конституция Польской народной республики, которая объявлялась государством народной демократии, строящим социализм. Было утверждено единство государственной власти, Сейм был объявлен верховным ее органом и выразителем воли трудящихся

²³⁷ См.: История южных и западных славян. С. 33. Примечательно, что из-за смерти Пилсудского в мае 1935 года и отсутствия равнозначной фигуры в польской политике, эта авторитарная по сути Конституция не смогла дать полного своего эффекта. В частности, из-за постоянной смены у власти различных политических группировок в Польше, в отличие от некоторых ее соседей, не было создано тоталитарное государство. См.: Loewenstein K. Militant Democracy and Fundamental Rights // The American Political Science Review. 1937. No. 3. P. 417–432.

²³⁸ Чехарина В.И. Основы конституционного права Республики Польша. С. 623.

города и деревни. Закреплялась подчиненность Сейму иных органов, в том числе судов. Институт Президента был ликвидирован, его полномочия возлагались на Государственный совет. Правительство назначалось и отзывалось Сеймом. Сессии Сейма были краткосрочны, в промежутках между ними его полномочия выполнял Государственный совет, формирование исполнительной власти он тоже мог взять на себя²³⁹.

Нужно отметить, что строительство социализма в польских условиях имело значительную специфику по сравнению с режимом в Союзе²⁴⁰. Однако это не означало возможности избежать системного кризиса командной экономики и партийного патроната в экономической и духовной сфере²⁴¹.

Серьезные изменения в жизни страны связываются с появлением в начале 80-х годов независимого профсоюзного объединения «Солидарность», возглавляемого Лехом Валенсой и постепенно получившего политический характер и организовавшего миллионные выступления трудящихся против режима. Первоначально власть реагировала путем введения военного положения, причем председатель ЦК ПОРП В. Ярузельский позднее аргументировал это решение стремлением не допустить ввода советских войск. Однако силовой способ решения проблемы не дал результата, и властные структуры были вынуждены идти на уступки и проводить реформирование политической системы. Уже в этот период были восста-

²³⁹ Там же. С. 623–624.

²⁴⁰ В частности, в стране не был ликвидирован частный сектор, не произошло коллективизации сельского хозяйства (напротив, в статье 10 Конституции указывалось, что Польская народная республика окружает заботой индивидуальные хозяйства трудящихся крестьян, и позже это сыграло положительную роль при переходе к рынку), существовали еще две партии, кроме ПОРП, – Объединенная крестьянская и Демократическая, сохраняла влияние в обществе польская католическая церковь (и особенно оно возросло после избрания в 1978 году папой краковского кардинала Кароля Войтылы), и др. См.: Баев В.Г., Ковальски Е.С.Ч. Указ. соч. С. 529–534.

²⁴¹ Волнения 1968 года были подавлены; к улучшению положения граждан они не привели. В 1976 году была принята новая редакция Конституции, усилившие черты авторитаризма; среди прочего ею устанавливалась руководящая роль Польской объединенной рабочей партии в строительстве социализма.

новлены или введены некоторые демократические институты (Высший административный суд, Конституционный трибунал и Государственный трибунал как органы конституционного контроля, институт Уполномоченного по правам человека²⁴²).

Важнейшим событием, в результате которого ПОРП отказалась от монополии на власть, был круглый стол 1989 года, представлявший собой процесс переговоров между партией власти и оппозицией, направленный на демократизацию государства. Этот процесс достиг в Польше успеха, но важно представлять себе, какие особенности переговоров определили этот успех. В их числе называют структурированность и единство оппозиции, согласованный состав участников диалога, изоляция деструктивных сил с обеих сторон, определенный круг обсуждаемых тем, выполнение своего рода посреднических функций католической церковью, выступавшей за продолжение диалога; решение вопроса о судьбе политических заключенных²⁴³. По итогам круглого стола в Польше была проведена апрельская конституционная реформа: восстановлена двухпалатная структура парламента путем возвращения Сената в составе 100 человек, избравшихся от воеводств, а также пост Президента²⁴⁴; проведены досрочные выборы в Сейм, на которых «Солидарность» успешно выступила; сформировано новое правительство; установлен принцип несменяемости судей²⁴⁵. В конце 1989 года положения Конституции были снова уточнены: исключены нормы о руководящей роли ПОРП и о

²⁴² См.: Грудзинска-Гросс И. Истоки польского конституционализма // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1997. № 3/4. С. 51.

²⁴³ См.: Макаркин А. Круглый стол: Польский опыт // <http://www.ej.ru/?a=note&id=11685>; «Польский “круглый стол” положил начало политической культуре». Интервью с А. Михником // http://www.mn.ru/world_europe/20120524/318738527.html

²⁴⁴ Первоначально Президент должен был быть избираем косвенным путем; значение этого поста определялось тем, что он предназначался для генерала Ярузельского и должен был выступать своего рода гарантией преемственности власти коммунистов. См.: Гарлицкий Л. Институт президентства в новой Конституции Польши // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1997. № 3/4. С. 67.

²⁴⁵ См.: История южных и западных славян. С. 185.

дружбе с Советским Союзом, устранено слово «народная» из названия республики, удалены положения о социализме; республика определялась теперь как демократическое правовое государство; добавились нормы о политическом плюрализме, защите собственности, свободе хозяйственной деятельности. В 1990 году в Конституцию была внесена норма о прямых выборах Президента; на первых таких выборах, проведенных в том же году, победу одержал Лех Валенса.

При разработке новой Конституции ее создатели столкнулись с рядом трудностей, обусловленных в частности тем, что процесс подготовки текста основного закона и текущая политика не были разграничены – конституционные комиссии были созданы в рамках Сейма и Сената; кроме того, что все политические разногласия переносились и на содержание Конституции, тексты, разрабатываемые двумя палатами, были мало совместимы друг с другом. Из-за затянувшегося процесса обсуждения новая конституция не могла быть принята к 3 мая 1991 года (к двухсотлетию первой польской Конституции), как это сначала ожидалось; в 1992 году была принята Малая конституция, регулировавшая, главным образом, вопросы отношений законодательной и исполнительной властей, а также территориального самоуправления. Процесс же принятия «основной» Конституции существенно осложнялся необходимостью проведения тройной трансформации – одновременного создания основ демократии, рыночной экономики и конституционного правопорядка²⁴⁶. Среди ключевых вопросов, требовавших решения, но одновременно провоцировавших политические конфликты, «разыгрываемые» многочисленными вновь созданными и представленными в парламенте политическими партиями, стремившимися к упрочению своих позиций перед избирателями, был выбор модели прав человека, характер взаимоотношений между государством и церковью, а также форма правления и особенно роль Пре-

²⁴⁶ См.: Осятынський В. Краткая история Конституции // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1997. № 3/4. С. 54.

зидента в системе властей²⁴⁷. В итоге Конституция, установившая основы конституционного строя нового государства, права личности и систему организации власти, была принята лишь в 1997 году.

§ 2. Конституционно-правовые основы взаимоотношений между органами государственной власти

Общая характеристика принципа разделения властей. Раздел I Конституции Польши, озаглавленный «Республика» («Rzeczpospolita»), устанавливает общие принципы, в совокупности представляющие собой «конституционную самоидентификацию государства»²⁴⁸. В их числе закреплён принцип разделения властей. В соответствии с частью 1 статьи 10 Конституции, «Государственное устройство Республики Польша основывается на разделении и равновесии законодательной, исполнительной и судебной властей». Создатели конституций четвертого поколения, принимавшихся на постсоветском пространстве, демонстрировали особое понимание опасности концентрации власти²⁴⁹; подчеркнутое значение принципа разделения властей является общей чертой таких конституций, и Польша здесь не исключение. Вместе с тем, как было показано выше, данный принцип действительно представляет собой один из элементов базовой конституционной структуры польского государства, не чуждый к тому же определенной эволюции. Это видно и из конституционной формулы о «разделении и равновесии» властей, которая, как представляется, корректно отражает идею, стоящую за принципом, предполагающим, с одной стороны, распределение полномочий между государственными органами, относящимися к различным ветвям (функциональный и организационный аспекты), с целью

²⁴⁷ См.: Там же. С. 55–56.

²⁴⁸ См.: Вашкевич А. Основы конституционного права Республики Польша. Минск, 2007. С. 13.

²⁴⁹ См.: Dorsen N., Rosenfeld M., Sajo A., Baer S. Comparative Constitutionalism: Cases and Materials. West, 2010. P. 240.

не допустить концентрации всей власти в руках одного из них, и с другой стороны – установление правил контроля и взаимодействия между этими органами, направленных на обеспечение их сотрудничества²⁵⁰. В этом смысле норма польской Конституции, предусматривающая не только разделение, но и равновесие властей, позволяет более полно характеризовать положение органов государственной власти, охватывая динамику их взаимоотношений, с учетом того, что в современном государстве должна быть не только обеспечена защита от злоупотреблений властью, но и создана возможность эффективного функционирования властных структур в интересах личности и общества.

Часть 2 статьи 10 уточняет идею разделения властей следующим образом: «Законодательную власть осуществляют Сейм и Сенат, исполнительную власть – Президент Республики Польша и Совет министров, а судебную власть – суды и трибуналы». Последующие разделы Конституции более детально раскрывают вопросы организации и функционирования этих структур (раздел IV – Сейм и Сенат; раздел V – Президент Республики; раздел VI – Совет министров и правительственная администрация; раздел VIII – суды и трибуналы), а также тех органов, которые не вполне укладываются в традиционную триаду ветвей власти (раздел IX – органы государственного контроля и правозащитные органы; раздел X – публичные финансы). Форму правления в целом при этом можно охарактеризовать как смешанную республику.

Система органов публичной власти и их взаимодействие. Конституция 1997 года, следуя традициям польской государственности, устанавливает двухпалатную структуру парламента. И Сейм (460 депутатов), и Сенат (100 сенаторов) избираются на четыре года, причем в Конституции закреплено, что

²⁵⁰ Собственно, на необходимость согласованного действия трех властей указывалось уже авторами Просвещения, стоявшими у истоков создания развернутой теории. См., напр.: Монтескье Ш. О духе законов // История политических и правовых учений: Хрестоматия / Под ред. О.Э. Лейста. М., 2000. С. 189, 193.

срок полномочий Сейма и Сената начинается в день, в который Сейм собирается на первое заседание, и продолжается до дня, предшествующего дню собрания Сейма следующего созыва (ч. 1 ст. 98). Это правило универсально; оно действует и для случаев продления либо сокращения сроков полномочий Сейма. Отсюда следует, во-первых, что Сенат разделяет судьбу Сейма (в том числе в случае досрочного роспуска Сейма Сенат также подлежит роспуску) и выборы в обе палаты происходят одновременно, и, во-вторых, что исключена ситуация, когда срок полномочий одного состава палат уже истек, а вновь избранного — еще не начался; это представляет собой своего рода барьер на пути злоупотреблений исполнительной власти²⁵¹.

Продление срока полномочий палат возможно лишь во время действия исключительного положения — военного, чрезвычайного или положения стихийного бедствия (части 1 и 7 статьи 228). Такого рода нормы не являются редкостью; они включаются в конституции с целью не допустить еще большей дестабилизации обстановки в государстве, столкнувшемся с исключительными обстоятельствами. Сокращение же срока полномочий палат по нормам польской Конституции выступает как часть политического инструментария, обеспечивающего принцип разделения и равновесия властей. Во-первых, двумя третями голосов от общего числа депутатов Сейм может принять решение о самороспуске, во-вторых, в двух случаях роспуск может быть осуществлен решением Президента: 1) Президент вправе, хотя не обязан, распустить Сейм, если в течение 4-х месяцев со дня внесения в Сейм проекта закона о бюджете, последний не представлен Президенту на подпись (статья 225); и 2) Президент обязан сократить срок полномочий Сейма, если тот не выражает доверия правительству, сформированному Президентом, и при этом не может сформировать правительство сам (часть 2 статьи 155). В обоих случаях роспуска Сейма решение Президента представляет собой

²⁵¹ См.: Вашкевич А. Указ. соч. С. 52–53.

реакцию на неспособность Сейма принять важные политические решения, что, в свою очередь, может происходить только когда в Сейме нет устойчивого большинства одной партии (либо коалиции); это значит, что если в Сейме существует устойчивое большинство, способное сформировать правительство и вовремя принять закон о бюджете, роспуск ему не грозит. В связи с этим польская конституционная доктрина констатирует более сильную позицию отечественного парламента по сравнению с рядом стран парламентарной и смешанной формы правления, где исполнительная власть имеет больше возможностей по роспуску парламента²⁵².

По окончании срока полномочий прежних составов палат парламента прекращается вся их активность. Принцип дисконтинуитета не предусмотрен в Конституции напрямую, но действует в качестве конституционного обычая. Прежде всего, он влияет на судьбу законопроектов, которые не были приняты окончательно прежними составами; во вновь избранных палатах процедура рассмотрения должна быть начата заново независимо от того, до какой стадии законопроект успел дойти прежде. Этим, однако, действие принципа дисконтинуитета не ограничивается; он обрывает и другие процедуры, начатые прежними составами палат. Например, 27 июля 2005 года группа депутатов обжаловала положения Закона о жилищных кооперативах; с учетом того, что 25 сентября того же года были избраны новые составы Сейма и Сената, и на 19 октября был назначен первый день заседаний Сейма, 26 октября Конституционный Трибунал вынес решение о недопустимости дальнейшего рассмотрения дела по запросу депутатов, чьи полномочия уже закончились²⁵³. Принцип дисконтинуитета имеет и некоторые исключения. Такие исключения предусмо-

²⁵² Там же. С. 55.

²⁵³ Решение Конституционного Трибунала от 26 октября 2005 года по делу К 31/05. Аналогичное решение (от 25 октября 2005 года по делу К 37/05) было вынесено по запросу сенаторов (приводимые здесь и далее решения Конституционного трибунала на английском языке находятся на сайте: <http://trybunal.gov.pl/en/case-list/judicial-decisions/>).

трены, во-первых, для законопроектов, внесенных в порядке народной законодательной инициативы, которые должны быть рассмотрены в течение трех месяцев со дня внесения, даже если срок полномочий прежнего состава палат истек за это время (статья 13 Закона о законодательной инициативе, предложенной гражданами), во-вторых, для отчета, принятого следственным комитетом Сейма, если прежний состав не успел его заслушать (статья 21 Закона о следственных комитетах), в-третьих, для процедуры привлечения к конституционной ответственности, начатой, но не завершённой прежним составом (сложившаяся практика), в-четвертых, для работы с Комиссией ЕС по выяснению позиции палат относительно актов Союза (статья 148 Регламента Сейма), в-пятых, дисконтинуитет не распространяется на процедуры изменения и пересмотра Конституции²⁵⁴.

Внутренняя структура и организация работы палат более подробно регулируются их регламентами, принятие которых предусматривается статьями 112 (для Сейма) и 124 (для Сената) Конституции. Политический состав палат отражается в парламентских клубах (минимум 15 депутатов в сейме, 7 сенаторов в Сенате) и группах (минимум 3 депутата, 3 сенатора). К числу руководящих органов каждой из палат относятся маршал и вице-маршалы, образующие президиум, и совет старейшин, куда помимо маршала и вице-маршалов входят также руководители депутатских клубов и групп; к числу вспомогательных — комитеты (постоянные и чрезвычайные, в том числе следственные, образование следственных комитетов связано с осуществлением контрольных полномочий и поэтому возможно только в Сейме), секретари палат. К числу принципов функционирования Сейма и Сената относятся принцип гласности, а также принцип постоянного функционирования палат (в отличие от многих парламентов мира, заседающих в сессионном порядке). Важнейшим принципом, характеризующим положение палат в системе разделения властей и осо-

²⁵⁴ См.: Prokop K. Polish Constitutional Law. Bia ystok, 2008. P. 100–101.

бенно их независимости от исполнительной власти, является принцип их внутренней автономии. Этот принцип неоднократно был подтвержден Конституционным Трибуналом. Так, в деле, представленном группой депутатов на рассмотрение Трибунала в связи с принятием Сеймом резолюции об отставке одного из вице-маршалов (запрос был связан с тем, что ни Регламент Сейма, ни Закон об осуществлении мандата депутата и сенатора 1996 года не содержали правил смещения лиц с позиций маршала и вице-маршалов), Трибунал указал, что «принцип автономии парламента, выраженный в статье 112 Конституции, взятой в сочетании со статьей 124, означает исключительное право каждой законодательной палаты регулировать свои собственные дела. Значимым элементом этой автономии является право каждой палаты независимо формулировать свой регламент, определяя свою внутреннюю организацию и порядок деятельности. Эти вопросы не могут быть урегулированы законом, поскольку в законодательную процедуру вовлечена и исполнительная власть, и вторая палата парламента». Указав, что из Конституции не следует, что порядок отстранения вице-маршалов от должности должен быть урегулирован законом, либо регламентом (напротив, он может сложиться на основе парламентской практики), Трибунал признал запрос неприемлемым²⁵⁵.

Палаты не равноправны; более сильную позицию имеет Сейм. Палаты имеют разные полномочия в том, что касается законодательного процесса, формирования иных государственных органов, но особенно явно асимметрия проявляется в сфере контроля за деятельностью исполнительной власти: контрольную функцию в пределах, определенных положениями Конституции и законов, осуществляет Сейм (ч. 2 ст. 95 Конституции). Вместе с тем, Сенат может рассматриваться как палата, имеющая «охлаждающий эффект», особенно с учетом того, что пассивным избирательным правом на выборах в Сенат обладают лица, достигшие 30 лет (против 21 года

²⁵⁵ Решение Конституционного Трибунала от 9 июля 2002 года по делу К 1/02

– на выборах в Сейм). Участие «во всесторонней, взвешенной оценке законопроектов, обеспечении их качества» – признанная задача верхних палат парламентов²⁵⁶.

Достаточно отчетливо принцип разделения и равновесия властей проявляет себя в рамках законодательного процесса, включающего несколько стадий.

1. Правом законодательной инициативы обладают депутаты Сейма – комитет, либо 15 депутатов, Сенат, Президент, Совет министров, группа не менее 100 тыс. граждан (статья 118 Конституции, статья 32 Регламента Сейма). При этом большинство законопроектов поступает от Совета министров. Такое положение вещей признается естественным с учетом того, что Совет министров проводит внутреннюю и внешнюю политику государства (статья 146 Конституции), и разработка проектов законов – необходимая часть выполнения этой функции²⁵⁷. Кроме того, исключительно Совету министров принадлежит законодательная инициатива по закону о государственном бюджете и некоторым другим финансовым законам (статья 221 Конституции).

2. Рассмотрение законопроекта Сеймом происходит в трех чтениях; решения принимаются большинством голосов, если Конституция не устанавливает иного (статьи 119, 120 Конституции). При этом для польской доктрины и практики существенным является различие между понятиями «законодательная инициатива» и «поправки». Объем и содержание инициативы зависят от предпочтений ее авторов; поправка же как производное законодательное предложение ограничена рамками предмета, к которому она обращена. Отсюда Конституционный трибунал выводит допустимость и пределы внесения поправок в зависимости от стадии парламентской процедуры; особенно широкие возможности относятся к стадии рассмотрения проекта в комитетах. Право вносить поправки

²⁵⁶ Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008. С. 242.

²⁵⁷ См.: Prokop K. Op. cit. P. 105.

во втором чтении и позже ограничивается более жестко²⁵⁸. В частности, маршал Сейма может отказать в постановке на голосование любой поправки, ранее не представленной комитету (часть 3 статьи 119 Конституции).

3. Сенат по результатам рассмотрения закона может одобрить его без поправок (к этому приравнивается ситуация, когда Сенат не принял никакого решения в течение 30 дней), принять поправки или принять постановление об отклонении закона в целом. При этом то обстоятельство, что объектом деятельности Сената является акт, уже принятый Сеймом, влияет на масштаб этой деятельности²⁵⁹. Своими поправками Сенат не уполномочен радикально менять содержание закона, подменять его предмет²⁶⁰. Такой подход отражает более слабое положение Сената как верхней палаты в законодательном процессе.

3а. Постановление Сената, отклоняющее закон, или предложенная им поправка считаются принятыми, если Сейм не отклонит их абсолютным большинством голосов (часть 3 статьи 121 Конституции). Из этой нормы также видно, что решение Сейма имеет ключевое значение для судьбы закона даже в случае возражений со стороны Сената.

4. Принятый закон передается на подпись Президенту. Президент подписывает закон в течение 21 дня. В течение этого срока он может обратиться в Конституционный Трибунал с вопросом о соответствии закона Конституции; если закон был признан соответствующим Конституции, Президент уже не может отказать в его подписании. Не обращаясь в

²⁵⁸ См.: Мазуркевич М. Конституционный Трибунал и его роль в оценке конституционности деятельности законодательных органов Польши // Конституционный суд как гарант разделения властей. М., 2004. С. 132.

²⁵⁹ Решение Конституционного Трибунала от 9 января 1996 года по делу К 18/95.

²⁶⁰ Решение Конституционного Трибунала от 23 февраля 1998 года по делу К 25/98. Особыми мнениями к этому и ряду других решений (от 19 июня 2002 года по делу К 11/02, от 24 июня 2002 года по делу К 14/02) такой ограничительный подход к полномочиям Сената применительно к законодательству был поставлен под сомнение. См.: Мазуркевич М. Указ. соч. С. 140.

Трибунал, Президент может вернуть закон Сейму на повторное рассмотрение (соответственно, речь идет именно о законе в целом; права «выборочного» вето у Президента нет). Если Сейм большинством в 3/5 вновь проголосовал за закон, Президент обязан подписать его и издать приказ о его опубликовании; обратиться при этом в Конституционный Трибунал по процедуре предварительного нормоконтроля он уже не вправе (статья 122 Конституции).

5. Опубликование закона является необходимым условием вступления его в силу²⁶¹.

Помимо обычной законодательной процедуры Конституция предусматривает процедуру принятия срочных законопроектов. Объявить законопроект срочным может только Совет министров, причем это невозможно по отношению к проектам налоговых законов, законов, касающихся выборов, законов, регулирующих устройство и компетенцию публичных властей, а также кодексов (статья 123 Конституции). Регламент Сейма (статья 73) устанавливает, что комитеты, рассматривающие срочный законопроект должны закончить работу за 30 дней; санкции за нарушение этого срока, однако, не предусмотрены, так что нельзя сказать, что Сейм сильно «зажат» в рамках этой процедуры. Напротив, применительно к Сенату и Президенту ограничения устанавливает сама Конституция: Сенат должен рассмотреть закон за 14 дней, Президент подписывает его в течение 7 дней. По истечении этих сроков закон считается принятым в редакции, предложенной Сеймом, а право вето (либо обращения в Конституционный Трибунал) утрачивается²⁶².

Следует подчеркнуть, что признание законопроекта срочным – это формальный момент, обязательный для того, чтобы считать начатой соответствующую процедуру. Так, в 2006 году в Конституционном Трибунале был обжалован Закон, в числе прочего менявший порядок формирования Национального

²⁶¹ Решение Конституционного Трибунала от 25 октября 2005 года по делу К 37/05.

²⁶² См.: Вашкевич А. Указ. соч. С. 84–85.

совета по телевидению и радиовещанию; одним из оснований для запроса было якобы имевшее место применение срочной процедуры, что, по мнению депутатов, обратившихся в Трибунал, было недопустимо в отношении данного Совета (устройство публичных властей). Как указал Трибунал, «быстрота в случае законодательной процедуры *per se* не является неконституционной. Однако она может быть рассмотрена с точки зрения плюралистического характера парламента, то есть проверена на предмет того, не была ли в ходе парламентской процедуры какая-нибудь группа депутатов или сенаторов лишена права представить свою позицию в рамках последовательных стадий. Она может быть оценена также с позиции соотношения между темпами законодательной работы и качеством принятого в результате закона». Проанализировав законодательный процесс применительно к оспаривавшемуся закону, Трибунал не усмотрел упоминания срочности; по его мнению, «тот факт, что законодательная процедура применительно к проекту оспариваемого закона была пройдена быстро, само по себе не означает, что закон был принят в рамках «срочной» процедуры в значении, которое придает этому термину Конституция»²⁶³.

Свои особенности существуют для процедуры, реализуемой в рамках учредительных полномочий Сейма и Сената, то есть полномочий по изменению Конституции. Проект закона об изменении Конституции могут внести не менее одной пятой депутатов Сейма, Сенат или Президент Республики. Закон принимает Сейм большинством в две трети голосов в присутствии не менее половины предусмотренного законом числа депутатов, и в такой же редакции должен быть принят Сенатом — абсолютным большинством голосов. Изменение разделов I, II или XII может потребовать проведения утверждающего референдума.

Сейм и Сенат реализуют также «креативную» функцию. В рамках польской конституционной доктрины данный термин

²⁶³ Решение Конституционного Трибунала от 23 марта 2006 года по делу К 4/06.

означает формирование государственных органов или назначение должностных лиц. Эту функцию палаты могут осуществлять совместно, либо раздельно. Например, среди должностных лиц, назначаемых Сеймом с участием Сената (это участие означает выражение одобрения в течение 30 дней; при отказе Сейм обязан предложить другую кандидатуру), можно назвать Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка, Председателя Верховной палаты контроля, Генерального инспектора по персональным данным, главу Института национальной памяти. В числе государственных органов, состав которых определяется каждой палатой парламента независимо, можно назвать тот же Национальный совет по телевидению – 2 его члена определяются Сеймом, 1 Сенатом (еще двое – Президентом Республики); также Сейм и Сенат назначают по шесть членов Совета по денежной политике (это орган Национального банка Польши). Некоторые назначения осуществляет только Сейм. Так, исключительно Сейм избирает полный состав Конституционного Трибунала, а также двух заместителей председателя и 16 членов Государственного Трибунала (председателем последнего является первый председатель Верховного суда). Также следует назвать Председателя Национального банка Польши, которого Сейм назначает по предложению Президента. Кроме того, Сейм имеет существенные полномочия по формированию Совета министров в порядке резервной процедуры, а также по избранию Председателя Совета министров в случае вынесения конструктивного вотума недоверия.

Помимо законодательной и креативной функции Сейм осуществляет также значимую контрольную функцию. Контрольная функция суть основа системы сдержек и противовесов, ее реализация обеспечивает соблюдение конституционных рамок деятельности органов власти, в первую очередь, исполнительных. Контроль может осуществлять палата в целом (например, утверждая отчет об исполнении закона о государственном бюджете), либо комитеты (так, постоянные комитеты могут направлять требования и заключения Совету

министров, отдельным министрам, Председателю Верховной палаты контроля, Генеральному прокурору и другим государственным органам и учреждениям, с запросом данных, изложением своей позиции по определенному вопросу или пожеланием сделать выводы из представленной информации), либо отдельные депутаты (в форме интерпелляций, письменных запросов и устных вопросов на заседании, адресуемых Председателю Совета министров, или отдельным министрам). В условиях, когда в соответствии с конституционной конфигурацией системы разделения властей за исполнительной властью чаще всего стоит парламентское большинство, особое значение имеют контрольные механизмы в отношении исполнительной ветви, доступные политической оппозиции, то есть роль, которую могут сыграть комитеты и отдельные депутаты, не следует недооценивать.

Также следует обратить внимание на следственные комитеты, которые могут быть созданы Сеймом для расследования определенного дела (статья 111 Конституции). В соответствии с Законом о следственных комитетах (статья 2) состав комитета должен отражать политический состав Сейма в целом, что означает гарантии участия в его работе для оппозиционных партий²⁶⁴. Вместе с тем, свобода усмотрения Сейма при создании следственных комитетов не является абсолютной. В одном из дел, связанном с рассмотрением Резолюции Сейма о создании следственного комитета для проверки решений, принимавшихся в ходе трансформации банковского сектора, и деятельности органов, контролирующих кредитные организации с 1989 по 2006 годы, Конституционный Трибунал детально рассмотрел статус следственных комитетов, акцентировав, в частности, то обстоятельство, что Конституция 1997 года отбросила идею верховенства какого-либо из органов государства. «Сейм представляет собой один из органов государства. Его полномочия – и, следовательно, рамки его деятельности – зафиксированы в Конституции и законах... Тот факт, что Сейм имеет существенную власть, не означает, что он «может

²⁶⁴ См.: Prokop K. Op. cit. P. 111.

делать все, что угодно», поскольку то, что «он может», должно оставаться в рамках, предписанных Конституцией и законами. Это касается и следственных комитетов...». Указав, что деятельность следственных комитетов может простирается не на любые органы и не на любых должностных лиц (в частности, за рамками деятельности таких комитетов остаются органы, имеющие черты независимости и отделенности, например, суды, трибуналы, а также Национальный банк Польши), и что определяя предмет расследования, Сейм в данном случае использовал неопределенные категории («решения», «деятельность органов, контролирующих кредитные организации»), Трибунал признал соответствующие положения Резолюции Сейма неконституционными²⁶⁵.

Парламентский контроль осуществляется также специализированными контрольными органами, создаваемыми парламентом. К их числу относятся, например, Верховная контрольная палата и два омбудсмена — Уполномоченный по гражданским правам и Уполномоченный по правам ребенка²⁶⁶.

Следует особенно подчеркнуть формулу Конституции в отношении контрольных полномочий — в соответствии с частью 2 статьи 95 Сейм осуществляет контроль за деятельностью Совета министров. Эта формула имеет значение с учетом двойственного положения Президента Республики²⁶⁷, главы государства, одновременно осуществляющего полномочия и в исполнительной сфере, поскольку она актуализирует вопрос о

²⁶⁵ Решение Конституционного Трибунала от 22 сентября 2006 года по делу U/06.

²⁶⁶ О специфике польского института омбудсмена, в частности взаимодействии омбудсменов общей компетенции и специализированных, см.: Лохматов Е.А. Институт омбудсмена в государствах Балтийского региона (Литва, Латвия, Эстония, Польша): Конституционно-правовое исследование. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

²⁶⁷ На самом деле парламентский контроль в отношении действий Президента до некоторой степени также возможен, хотя речь здесь будет идти об иных формах, нежели существующих в отношении Совета министров, — согласие Сейма на продление чрезвычайного положения, введенного Президентом (статья 230), согласие Сената на проведение референдума по инициативе Президента (статья 125) и др.

контроле в отношении действий Президента и – шире – распределения ответственности между высшими органами власти Польши за выработку и осуществление основных направлений политики.

В целом, конструкция «бицефальной» исполнительной власти заложена уже в части 2 статьи 10 Конституции, устанавливающей, что исполнительную власть осуществляют Президент Республики и Совет министров. Президент в Конституции напрямую не назван главой государства, однако характеристика его места в системе органов государственной власти и полномочий позволяет сделать именно такой вывод. Избираемый прямыми выборами на пятилетний срок Президент является верховным представителем Республики Польша и гарантом непрерывности государственной власти, следит за соблюдением Конституции, стоит на страже суверенитета и безопасности государства (статья 126). Он наделен целым рядом полномочий в сфере как внешней, так и внутренней политики; при их реализации он чаще всего поставлен в необходимость взаимодействовать с иными органами. Так, Президент ратифицирует и денонсирует международные договоры, уведомляя об этом Сейм и Сенат (статья 133), в случае вооруженного нападения и если Сейм не может собраться на заседание, принимает постановление о состоянии войны (статья 116), в случае внешней угрозы государству по предложению Совета министров может ввести военное положение на части или всей территории страны (статья 229); в случае угрозы конституционному устройству государства, безопасности граждан или публичному порядку по предложению Совета министров может ввести чрезвычайное положение на части или всей территории государства (статья 230); является верховным главнокомандующим (в мирное время осуществляет командование армией через министра обороны, статья 134). Президент обладает важными полномочиями, позволяющими ему взаимодействовать с парламентом – кроме уже упоминавшихся прав законодательной инициативы, вето и обращения в Конституционный Трибунал, полномочий по роспуску парламента, на-

значению выборов и даты первого заседания вновь избранных палат, Президент обладает правом направлять послания Сейму и Сенату, которые не становятся предметом дебатов (статья 140), а также принимать решение, с согласия Сената, о проведении общегосударственного референдума²⁶⁸, и до некоторой степени, учитывающей независимость судебной власти, влиять на последнюю, — назначает судей по предложению Общепольского совета юстиции; первого председателя Верховного суда (статья 183); председателя Высшего административного суда (статья 185); председателя и вице-председателя Конституционного Трибунала (статья 194); обладает правом помилования (статья 139). Но самые заметные полномочия связывают Президента и Совет министров, хотя здесь важно учитывать целый ряд конституционных норм, направленных на то, чтобы исключить отношения жесткой субординации между Президентом и правительством²⁶⁹.

Прежде всего, именно Президент выдвигает кандидатуру и назначает Председателя Совета министров и по его предложению — остальных членов Совета министров (часть 1 статьи 154)²⁷⁰. Но нужно отметить сразу, что сформированный таким образом Совет министров должен получить доверие Сейма, выраженное абсолютным большинством депутатов, и если доверие не получено, Сейм сам избирает Председателя абсолютным большинством голосов. Эти правила нацелены

²⁶⁸ См.: Чехарина В.И. Основы конституционного права Республики Польша. С. 684–685.

²⁶⁹ В действительности, боязнь сильного президентского правления существенно образом отразилась на нормах Конституции, посвященных главе государства; ограничение его власти было одним из пунктов повестки дня при создании основного закона. См.: Гарлицкий Л. Указ. соч. С. 70.

²⁷⁰ При этом Совет министров формируется всякий раз заново в результате отставки предыдущего правительства на первом заседании вновь избранного Сейма, в случае отказа Сейма в доверии Совету министров и выражения Сеймом ему недоверия, а также после отставки председателя Совета министров. Однако процедура уточняется в случае выражения недоверия: вотум недоверия в Польше строится по «конструктивному» образцу, и это значит, что одновременно с ним Сейм должен определить нового Председателя Совета министров. Именно этого человека Президент должен будет назначить на пост, и далее будут действовать общие правила.

на создание правительства, пользующегося поддержкой не столько Президента, сколько большинства в парламенте и, следовательно, впоследствии способного продвигать свои законодательные инициативы. Таким образом, при наличии в Сейме устойчивого большинства роль Президента в большей степени формальна: в рамках основной процедуры назначения председателя Совета министров он проводит консультации с партиями, представленными в парламенте, и, с учетом возможности резервной процедуры назначения, едва ли он будет в состоянии «навязать» Сейму кандидата, не поддерживаемого большинством. Только в случае «фрагментированного» Сейма поле для маневра Президента расширяется. Вторая резервная процедура назначения, используемая, если основная и первая резервная процедуры не дали результата, отличается от основной сниженным порогом голосов, требуемых для выражения доверия председателю, назначенному Президентом: здесь уже достаточно относительного большинства. Если и в этом случае процедура инвеституры не будет пройдена, Президент обязан сократить срок полномочий Сейма и Сената и назначить новые выборы²⁷¹.

Президент принимает отставку председателя Совета министров (статья 162). Вместе с тем, случаи отставки урегулированы нормами Конституции, из которых следует, что формально Президент не отправляет правительство в отставку по своей инициативе. Изменения в составе Совета министров Президент осуществляет только по предложению председателя Совета министров (статья 161). Президент вправе председательствовать на заседании правительства (орган, созываемый в этом случае, именуется Советом кабинета), но принятые в этом случае решения могут быть претворены в жизнь только с помощью председателя Совета министров (статья 141). Полномочия Президента и Совета министров разведены следующим образом: Президент осуществляет закрепленные за ним Конституцией и законами полномочия, причем в соответствии с частью 2 статьи 144 Конституции, чтобы стать дей-

271 См.: Вашкевич А. Указ. соч. С. 122, 139–143.

ствительными, акты Президента требуют подписи председателя Совета министров (что означает «переход» ответственности за эти акты), а в части 3 этой же статьи содержится достаточно внушительный перечень полномочий, осуществляемых Президентом самостоятельно, в рамках своей прерогативы. Из этого перечня видно, что в прерогативе Президента находятся те полномочия, которые он осуществляет как верховный арбитр в отношениях между политическими ветвями власти и как глава государства; полномочия же в сфере исполнительной власти по большей части требуют контрасигнатуры, предполагающей определенный уровень согласованности действий обоих исполнительных органов – Президента и Совета министров²⁷². В сфере внешней политики Президент также обязан взаимодействовать с председателем Совета министров и компетентным министром (статья 133). Кроме того, Конституция автономным образом устанавливает компетенцию самого Совета министров. Именно Совет министров в соответствии со статьей 146 проводит внутреннюю и внешнюю политику государства; в его ведении находятся вопросы политики государства, не оставленные за другими государственными органами и территориальным самоуправлением, в том числе – обеспечение исполнения законов, координация и контроль работы органов правительственной администрации, утверждение проекта государственного бюджета, обеспечение внутренней и внешней безопасности государства и др. Независимый статус Совета министров и его председателя во взаимоотношениях с Президентом вполне последовательно проявляется и в решении вопроса об их ответственности.

Избранный непосредственно гражданами Президент не несет политической ответственности ни перед парламентом, ни перед каким-либо иным органом власти. Сами же граждане могут лишь на следующих выборах выразить поддержку Президенту (или кандидату от той же политической партии, если Президент по какой-либо причине не баллотируется, например, в связи с тем, что уже занимал пост два срока),

²⁷² Там же. С. 122, 132.

либо отказать ему в такой поддержке. Таким образом, пятилетний срок полномочий Президента не может быть сокращен по политическим мотивам²⁷³. Вместе с тем, Президент может быть привлечен к конституционно-правовой ответственности – за нарушение Конституции или закона. Обвинение против Президента может быть выдвинуто 2/3 голосов Национального собрания (органа, состоящего из совместного заседания Сейма и Сената²⁷⁴), по предложению не менее чем 140 его членов. Дело по существу обвинения рассматривает Государственный Трибунал, состоящий из председателя (эти функции выполняет первый председатель Верховного суда), двух его заместителей и 16 членов, избираемых Сеймом на срок его полномочий не из числа депутатов и сенаторов. При выдвигании обвинения полномочия Президента приостанавливаются, в случае признания Президента виновным в совершении конституционно-правового деликта он смещается с должности (во всех случаях невозможности осуществления полномочий Президентом их временно исполняет маршал Сейма). Данная санкция может быть дополнена лишением избирательных прав, наград, запретом занимать руководящие должности. Если в действиях Президента усматриваются признаки не только конституционно-правового нарушения, но и преступления, санкции дополняются уголовным наказанием.

Председатель и члены Совета министров также несут конституционно-правовую ответственность за нарушения Конституции и законов (и уголовную за совершение пре-

²⁷³ В соответствии со статьей 131 досрочное прекращение полномочий Президента наступает в следующих обстоятельствах: его смерть, отказ от должности, подтверждение недействительности выборов Президента, стойкая неспособность осуществлять полномочия в связи с состоянием здоровья, отрешение от должности Государственным Трибуналом.

²⁷⁴ Национальное собрание как совместное заседание обеих палат парламента было предусмотрено еще Конституцией 1921 года. Его появление в Конституции 1997 года – дань конституционно-правовой традиции Польши. Национальное собрание принимает присягу вновь избранного Президента, заслушивает его послания, выдвигает против него обвинение и принимает решение о стойкой неспособности Президента по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия.

ступлений). В отношении этих лиц процедура рассмотрения обвинения Государственным Трибуналом может быть инициирована решением 3/5 депутатов Сейма по предложению Президента Республики или группы депутатов не менее 115 человек. Однако Совет министров несет также и политическую ответственность, причем здесь необходимо различать солидарную ответственность всего правительства и индивидуальную — отдельных его членов (статья 157), наступающую в результате выражения вотума недоверия. В случае выражения абсолютным большинством голосов Сейма вотума недоверия Совету министров, сопровождающегося указанием нового кандидата на должность председателя, Президент обязан отправить Совет министров в отставку и назначить нового председателя. Если вотум недоверия выражен отдельному министру, Президент отзывает его также в императивном порядке.

Таким образом, исполнительная власть в Польше разделена на два института, имеющих самостоятельную легитимацию (Президент получает ее от народа, Совет министров от парламента), наделенных компетенцией и характеризующихся неодинаковой подотчетностью и ответственностью перед избранными в парламент представителями народа. С одной стороны, эта модель оценивается достаточно позитивно, как отличающаяся «высокой гибкостью в осуществлении государственного управления» и позволяющая «обеспечивать нормальное функционирование политических институтов даже в период политических кризисов», поскольку она имеет достоинства парламентарной формы правления (в частности, согласованное принятие решений) и лишена недостатков президентской республики (к каковым относится неспособность президента эффективно управлять страной в условиях, когда большинство депутатских мест в парламенте принадлежит другой партии)²⁷⁵. С другой стороны, теоретически сама модель разделения властей по смешанному типу дает непре-

²⁷⁵ См.: Осаветюк А.М. Конституционное право зарубежных стран. М., 2012. С. 130.

ходящий потенциал конфликта и эффект неопределенности²⁷⁶. Действительно, уже положения самой Конституции содержат указания на полномочия Президента и Совета министров, если не «сталкивающиеся», то до некоторой степени пересекающиеся²⁷⁷. Как отмечается в литературе, изначально разработчики этой модели (а ее появление связывается с Веймарской республикой) стремились противопоставить президента, чья позиция могла быть сильной благодаря прямым выборам, расколотому на фракции и подверженному острой политической борьбе парламенту.

Президент как символ единства должен был стоять над политикой; именно поэтому механизмы политической ответственности как таковой не должны были быть применимы к нему. Отголосками этого подхода в современной польской Конституции можно считать возможность Президента инициировать референдум для принятия решения народом, в случаях, когда его позиция расходится с позицией Сейма, но имеет поддержку в Сенате, полномочия по роспуску палат парламента, некоторые чрезвычайные полномочия²⁷⁸. Но в основе своей подход сильно скорректирован тем, что современные президенты Республики Польша относятся к руководству определенных политических партий и, следовательно, не являются лицами, стоящими вне политики; кроме того, и сама идея формирования исполнительной власти на основе «внеидеологической» технократии сталкивается с определенной критикой, основанной на том, что именно партии, а не отдельные технократы, являются базовым связующим звеном между народом и органами государственной власти. Соответственно, степень конфликтности или согласованности, которая на практике может возникать в системе органов власти, в значительной мере определяется расстановкой в ней политических сил.

²⁷⁶ См.: Skach S. Op. cit.

²⁷⁷ Это можно отнести, например, к вопросам обеспечения безопасности государства (статьи 126 и 146 Конституции), международным отношениям (статьи 133 и 146) и др.

²⁷⁸ См.: Skach S. Op.cit.

Очевидно, что риск конфликтов сведен к минимуму в ситуации, когда глава государства, председатель правительства и большинство в законодательном органе относятся к одному и тому же политическому лагерю и могут слаженными действиями реализовать общую политическую программу. Ситуация «сосуществования», известная из опыта Франции и означающая, что большинство в парламенте и премьер-министр относятся к одной политической силе, а президент — к другой, сопряжена с более строгим соблюдением президентом конституционных рамок его полномочий и крайне скромными его возможностями проводить собственную линию. Поскольку в отличие от своего французского коллеги, польский Президент жестко ограничен в возможности роспуска парламента, потенциал конфликтности здесь также будет невелик (но не равен нулю из-за возможности президента с помощью чрезвычайных полномочий противопоставить себя парламенту и правительству). Самая же непростая ситуация будет складываться тогда, когда в парламенте нет устойчивого большинства у какой-либо партии или коалиции. В этом случае Президент получает больше рычагов влияния на формирование Совета министров из числа своих сторонников и продвижения с его помощью собственной программы (хотя и сопряженного с некоторыми затруднениями на этапе принятия парламентом законодательных инициатив), причем — в условиях отсутствия ответственности Президента перед парламентом (собственно, отсутствия не только политической ответственности; даже отстранение Президента от должности в процедуре импичмента будет затруднено из-за фрагментации парламента)²⁷⁹.

Вместе с тем, здесь нужно учитывать контекст партийного строительства и избирательного законодательства в Польше. В стране зарегистрированы десятки политических организаций; на выборах в Сейм в соответствии с Конституцией применяется пропорциональная система, что в принципе могло

²⁷⁹ Ibid.

бы вести к появлению «расколотого» парламента²⁸⁰; однако на практике в Сейм проходят четыре – шесть партий, а основную борьбу за места ведут две из них – «Гражданская платформа» и «Право и справедливость». Возможно, здесь проблематично говорить о предпосылках для становления двухпартийной системы²⁸¹, но вероятность кризисов, связанных с отсутствием в парламенте большинства, относительно невелика.

Кроме того, безотносительно рисков для польской системы власти, сопряженных с политическими факторами, Конституционным Трибуналом был введен важнейший юридический барьер на пути внеконституционного усиления позиции главы государства. В уже упоминавшемся выше деле, рассматривая конституционность закона, меняющего порядок формирования Национального совета по телевидению и радиовещанию и предоставлявшего Президенту полномочие по назначению и смещению председателя этого Совета, Трибунал указал следующее: «Перечень из тридцати так называемых прерогатив Президента (полномочий Президента по изданию официальных актов, касающихся специфических вопросов) закрепленных в части 3 статьи 144 Конституции, имеет исчерпывающий характер. Полномочия государственных органов не могут быть выведены по аналогии; они должны всегда основываться на явным образом сформулированных правовых положениях. В частности, этот принцип применим к полномочиям, имеющим исключительный характер по сравнению с типичным функционированием органа (в данном случае – по сравнению с требованием контрасигнатуры). Следовательно, перечень президентских прерогатив не может быть расширен законом ни в соответствии с принципом «продолжения» полномочия, освобожденного от требования контрасигнатуры, ни по аналогии полномочий. Хотя назначение членов Национального

²⁸⁰ Партийная система Польши в постсоветский период характеризуется в литературе как нестабильная, но обеспечившая наиболее успешный и последовательный процесс политической трансформации. См.: Жуковский И.И. Становление партийной системы Республики Польша. 1989–2008 гг.: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2009. С. 134.

²⁸¹ См.: Дюверже М. Политические партии. М., 2000. С. 263–265.

совета по телевидению и радиовещанию — это президентская прерогатива, названная в вышеуказанной части 3 статьи 144 (пункт 27) Конституции, здесь нет правомочия назначения или смещения председателя Совета». Поскольку, по мнению Трибунала, спорное полномочие не могло быть осуществляемо и при условии контрасигнатуры (это нарушало бы конституционный порядок, так как в соответствии со статьей 10 Конституции Совет находится вне схемы разделения властей), закон в этой части был признан неконституционным²⁸². Подобные решения Трибунала представляют собой серьезный барьер на пути выявления так называемых скрытых или подразумеваемых полномочий главы государства. Таким образом, нормальное функционирование политических ветвей власти, до некоторой степени «осложненное» особенностями смешанной модели разделения властей, может быть обеспечено не только политическими механизмами, но и правовыми, в частности, конституционным контролем.

Что касается судебной власти, то ее, как уже указывалось, осуществляют суды и трибуналы. В соответствии с Конституцией правосудие осуществляют Верховный суд, общие, административные и военные суды (статья 175), причем Верховный суд осуществляет надзор за деятельностью общих и военных судов (статья 183), а систему административных судов, осуществляющих контроль за деятельностью публичной администрации, возглавляет Главный административный суд (статья 184). Беспристрастность судей и независимость судов были признаны необходимыми составляющими принципа разделения властей²⁸³.

Статус двух трибуналов — Государственного и Конституционного, урегулирован тем же разделом VIII Конституции, но обособленной его частью. Соответственно, трибуналы рассматриваются как выделенные из судебной системы органы,

²⁸² Решение Конституционного Трибунала от 23 марта 2006 года по делу К 4/06.

²⁸³ См., напр.: Решение Конституционного Трибунала от 22 ноября 1995 года по делу К 19/95.

независимые друг от друга и иных высших органов власти. О Государственном трибунале речь уже шла выше, что же касается Конституционного трибунала, то это особый орган, состоящий из 15 судей, избираемых Сеймом на 9 лет из числа лиц, отличающихся юридическими познаниями; в компетенцию Трибунала входит рассмотрение споров о конституционности законов и международных договоров, а также целей или деятельности политических партий, споров о компетенции между центральными органами государства и некоторые другие вопросы. При этом Конституция Польши закрепляет возможность как предварительного (в отношении законов, на этапе рассмотрения их Президентом, и международных договоров), так и последующего абстрактного нормоконтроля²⁸⁴, а также предусматривает для индивидов возможность подачи в Трибунал конституционной жалобы на нарушение конституционных прав и свобод и для судов — возможность представить Трибуналу вопрос о соответствии нормативного акта Конституции, ратифицированному международному договору или закону, когда от ответа на этот вопрос зависит разрешение дела. Конституционный Трибунал неоднократно указывал, что в его обязанности не входит оценка содержания законов на предмет целесообразности и уместности. «Вмешательство Трибунала допускается лишь в том случае, когда законодатель выходит за рамки предоставленной ему свободы действий и нарушает конкретный принцип или право, закре-

²⁸⁴ Причем в ряду субъектов, уполномоченных обратиться в Трибунал с вопросом о конституционности, Конституция называет Президента, маршалов Сейма и Сената, председателя Совета министров, 50 депутатов, 30 сенаторов, первого председателя Верховного суда, председателя Главного административного суда, Генерального прокурора, председателя Верховной палаты контроля, Защитника гражданских прав и некоторых других. Обращает на себя внимание возможность обратиться в Трибунал, оставленная для парламентской оппозиции: использование механизма конституционного контроля может становиться последним средством для меньшинства, не преуспевшего во внутрипарламентской дискуссии по какому-либо вопросу и стремящегося перенести дискуссию из политической в юридическую плоскость. См.: Троицкая А. Парламентская оппозиция в системе разделения властей: Организационные гарантии и доступные инструменты контроля // Сравнительное конституционное обозрение. 2001 № 1. С. 75.

пленные Конституции»²⁸⁵; при этом Трибунал оценивает законы не только по существу, но и с точки зрения соблюдения законодательной процедуры²⁸⁶. Таким образом, Конституционный Трибунал представляет собой значимый элемент системы разделения и равновесия властей, выполняя функцию охраны Конституции.

§ 3. Публичная власть на местах

В соответствии со статьей 15 Конституции Польши территориальное устройство Республики обеспечивает децентрализацию публичной власти. Основное территориальное деление государства, обеспечивающее территориальным единицам способность выполнять публичные задачи, определяется законом. Сама Конституция прямо предусматривает существование только основных единиц территориального управления – гмин (часть 1 статьи 164). Иные единицы должны быть установлены законом (часть 2 статьи 164). В настоящее время в Польше существует три уровня местного самоуправления, организационно и юридически обособленного от центральной государственной власти: гмины (общины)²⁸⁷, повяты (уезды) и воеводства.

На всех трех уровнях создаются органы местного самоуправления – избираемые населением представительные органы (совет гмины или повята, сеймик воеводства) и исполнительные органы. Советы и сеймики принимают местные нормативные акты и осуществляют контроль за деятельностью исполнительных органов. Исполнительным органом гмины является войт (бурмистр в гминах с городским центром, или президент города с числом жителей более 100 тысяч человек), повята – правление во главе со старостой, воеводства

²⁸⁵ Мазуркевич М. Указ. соч. С. 134–135.

²⁸⁶ Решение Конституционного Трибунала от 24 июня 1998 года по делу К 3/98.

²⁸⁷ Гмины могут создавать на своей территории дополнительные единицы – ими могут быть солецтва, оседле, дзельницы (названия не переводятся на русский язык, или переводятся как поселки, районы).

— правление во главе с маршалом (это 3-5 человек). Исполнительные органы гмины с 2002 года избираются населением непосредственно, в повятах и воеводствах они формируются представительными органами. Важно подчеркнуть, что отдельные уровни местного самоуправления не находятся в отношениях иерархической соподчиненности. Единицы каждого уровня должны выполнять полномочия, определенные для них законом, без вмешательства «сверху». Органы местного самоуправления воеводства не являются контрольными по отношению к органам местного самоуправления гмин и повятов²⁸⁸. Другое дело, что наряду с местным самоуправлением в воеводстве действует воевода — представитель Совета министров (статья 152), который может издавать указания, обязательные для всех правительственных административных органов, а в исключительных ситуациях (угроза жизни, здоровью, окружающей среде, общественному порядку и др.) — и для органов местного самоуправления²⁸⁹.

В соответствии с принципом subsidiarity, закрепленным в преамбуле Конституции и предполагающим, в частности, что публичные полномочия должны осуществляться на том самом близком к населению уровне власти, который в состоянии с ними адекватно справиться, раздел VII основного закона («территориальное самоуправление») устанавливает презумпцию компетенции местного самоуправления: территориальное самоуправление выполняет публичные задачи, не закрепленные Конституцией или законами за органами иных публичных властей (статья 163); гмина выполняет все задачи территориального самоуправления, не закрепленные за иными единицами территориального самоуправления (часть 3 статьи 164). Устанавливаемое законом распределение полномочий между уровнями территориального самоуправления должно опираться на идею о том, что публичные задачи, служащие удовлетворению самоуправляющейся общины, вы-

²⁸⁸ Prokop K. Op.cit. P. 138–139, 143.

²⁸⁹ См.: Чехарина В.И. Основы конституционного права Республики Польша. С. 722.

полняются единицей самоуправления как свои собственные; в дополнение к ним государство может поручать единицам территориального самоуправления и иные публичные задачи (статья 166). В ведении гмин находятся начальные школы, детские сады, библиотеки, дома культуры, водоснабжение, местный транспорт, охрана среды на своей территории, гминные дороги, управление рынками, здравоохранение и некоторые другие вопросы. К ведению повятов относятся охрана общественного порядка и безопасности, противопожарная и противопожарная охрана, борьба со стихийными бедствиями и их последствиями, содержание общих больниц, социальная помощь, противодействие безработице, строительство и содержание повятовых дорог, защита прав потребителей и др. Воеводство выполняет три основные задачи: обеспечение равномерного экономического развития воеводства, оказание публичных услуг (высшие школы, специализированные службы здравоохранения), преодоление конкуренции зарубежных регионов в области привлечения инвестиций²⁹⁰. Конституция устанавливает, что самостоятельность единиц территориального самоуправления подлежит судебной защите (статья 165), а споры о компетенции между органами самоуправления и правительственной администрацией разрешаются административными судами (статья 166).

Важным условием возможности самостоятельного осуществления собственных полномочий под свою ответственность являются финансовые гарантии территориального самоуправления. Поэтому Конституция закрепляет, что единицам территориального самоуправления обеспечивается участие в публичных доходах, соразмерное возложенным на них задачам. Речь идет как о собственных доходах, так и общих субвенциях и целевых дотациях из бюджета государства. Что же касается степени воздействия центральной власти на органы территориального самоуправления, то в соответствии с Конституцией деятельность последнего подлежит надзору с точки зрения законности, причем органами надзора являются пред-

²⁹⁰ Электронный ресурс, URL: <http://poland4u.ru/regions.html>

седатель Совета министров и воеводы, а по финансовым вопросам – региональные счетные палаты (статья 171).

В целом становление местного самоуправления в Польше потребовало создания нормативной базы, отражающей процесс совершенствования территориальной и организационной структуры местного самоуправления, размежевания компетенции (включая собственные и переданные полномочия), финансового обеспечения реализации этих полномочий на разных уровнях власти. Хотя в науке констатируется достижение элементов согласованности и эффективности принятия решений на местном уровне, одновременно сохраняются и проблемы, связанные, например, с распределением финансовых потоков, коррупцией, недостаточно высокой оценкой гражданами деятельности органов местного самоуправления и др.²⁹¹. Вместе с тем, общая идея взаимосвязи принципа децентрализации власти, реализуемого на различных уровнях территориального самоуправления, и принципа демократии не ставится под сомнение.

В заключение можно отметить, что Польша представляет собой одно из тех государств, которые имеют собственные конституционные традиции. В значительной степени эти традиции получили отражение в современной Конституции Республики. В настоящее время конституционный строй Польши включает в себя принцип разделения и равновесия властей, реализуемый в рамках модели смешанной республики, допускающей использование опыта парламентаризма, но и не отклоняющей полностью идею президентского правления, а также принцип децентрализации власти и принцип субсидиарности, предполагающие, в том числе, территориальное самоуправление для местных коллективов. Для организация публичной власти в Польше актуальными остаются задачи вы-

291 См.: Миронцева С.В. Реформа местного самоуправления в контексте демократизации постсоциалистических политических систем: на примере Венгрии, Польши и России. Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. Краснодар, 2003. С. 19–21.

страивания системы взаимного контроля (сдержек и противовесов) между различными органами, означающего использование как политических, так и строго правовых механизмов, призванных обеспечить соблюдение конституционных рамок; вместе с тем, базовые конституционные конструкции публичной власти имеют сильный потенциал выстраивания ее в русле эффективного функционирования, и многие институты польского конституционного права демонстрируют успешность в работе, предопределяющую пользу ознакомления на их примере с современными тенденциями развития конституционализма.

Вопросы

1. Какие особенности исторического развития конституционной государственности Польши повлияли на выбор ее современной формы правления? Сравните организацию и порядок взаимодействия между высшими органами государственной власти Польши с функционированием различных ветвей власти в других государствах со смешанной формой правления.

2. Охарактеризуйте соотношение полномочий Сейма и Сената Польши.

3. На основе каких принципов в Республике Польша построены взаимоотношения Президента и Правительства?

4. Проследите особенности регулирования и применения ответственности в конституционном праве Польши в отношении высших органов государственной власти.

5. Опишите значение принципа субсидиарности в конституционном праве. Какую роль играет этот принцип для территориальной организации власти в Польше?

Глава 12. Организация государственной власти в Китае

(Шевердяев С.Н.)

§ 1. Предпосылки формирования современной организации государственной власти в КНР

Китай – одно из древнейших государств в мире. Причем, как склонны полагать многие историки, в отличие от цивилизаций Древнего Египта или Месопотамии, современные китайцы являются прямыми наследниками политико-культурных традиций Древнего Китая.

Официальное название современного государства, которое мы привыкли именовать Китаем – Китайская Народная Республика (КНР). Интересно, что сложная история развития страны в XX веке привела к созданию государственного образования, которое называет себя Китайской Республикой. Будучи не признанной большинством государств мира, фактически оно располагает многими чертами государственной независимости. Речь идет о Тайване, который благодаря своему островному положению смог приютить некогда китайцев, не разделявших политику социалистического Пекина. Роль «непотопляемого авианосца» вблизи границ новой коммунистической державы пригодилась Тайваню, чтобы найти защиту у США в глобальном биполярном противостоянии после Второй мировой войны.

Для понимания особенностей уклада государственной жизни современного Китая необходимо очертить, во-первых, некоторые объективные социально-экономические черты его положения, во-вторых, специфику китайской ментальности, неизбежно проявляющей себя в сфере государства и права, в-третьих, причины исторического выбора современного Китая в середине XX в., т.е. к моменту обретения им подлинной независимости после развала Китайской империи, японской оккупации и гражданской войны.

Среди объективных социально-экономических черт современного Китая нельзя не отметить, что это крупнейшее госу-

дарство в мире по численности населения, которое составляет сегодня почти 1,4 млрд человек из совокупных семи миллиардов, т.е. каждый пятый человек в мире – гражданин КНР. Эта часть планеты всегда была густо населена в историческое время, поэтому организация жизни огромного числа населения является для китайских руководителей вполне традиционной прагматической задачей, связанной с выживанием и точным расчетом ресурсов.

Необходимо отметить также, что согласно данным Международного валютного фонда КНР с 2014 года стала крупнейшей экономикой в мировом ВВП, рассчитанным по паритету покупательной способности, обогнав США. Доля КНР в мировой экономике составляет теперь 16,48% против 16,28% у США, и этот разрыв по оценкам аналитиков будет увеличиваться. Благодаря относительно дешевому труду законы мировой экономики сделали Китай привлекательным для большинства крупнейших корпораций, связанных с производством товаров, поэтому за ним устойчиво закрепилось звание «мировой фабрики». Сегодня в любой части света порой бывает сложно найти товары народного потребления, которые были бы произведены не в Китае. Оказалось, что ни социалистическая идеология, ни главенство Компартии в государственной жизни не послужили этому препятствием.

Можно отметить также, что КНР – это третье по размерам территории государство в мире после России и Канады и первое по этому параметру унитарное государство. Имея общие границы с 14 странами, протяженную морскую границу и столь масштабную территорию, современный открытый миру Китай не может не рассматриваться и не может не рассматривать себя в геополитическом контексте.

Для понимания особенностей государственного развития Китая необходимо обратить внимание, что это государство включает автономии разного рода. Среди автономий континентального Китая на высшем из четырех уровней административно-территориального деления выделяется пять автономных районов, среди которых нельзя не упомянуть мя-

тежные Тибет и Синьцзян, которые в отличие от более спокойной Внутренней Монголии, Нинся-Хуэйского и Гуанси-Чжуанского автономных районов, создают дополнительные основания для политической мобилизации центральных властей. Достаточно широкими социально-экономическими и административными правами наделены два особых (специальных) автономных района, Гонконг (Сянган) и Макао (Аомэнь), перешедших под суверенитет КНР в 1997 и 1999 г. Наконец, отмеченный выше Тайвань, называющий себя Республикой Китай, рассматривается Пекином как китайская провинция. Благодаря выдвинутому в начале 80-х гг. тезису великого китайского реформатора Дэн Сяопина «Одно государство – две системы» в современной официальной государственной идеологии Китая коммунистический Пекин вполне уживается с капиталистическим Тайбэем.

Вторая группа особенностей китайской государственной культуры, которую нужно выделить особо, связана со спецификой правовой ментальности китайцев. Правовое сознание, а за ним и правовая система Китая носит смешанный, синкретический характер, которая работает по принципу «что китайский желудок не переварит, то выбросит». Можно сказать, что современное правосознание китайцев базируется на трех основных составляющих: а) религиозно-философской этике конфуцианства, даосизма и буддизма; б) официальной идеологии Коммунистической партии Китая (КПК); в) системе официальных источников права, характерной для государств романо-германской правовой семьи.

Правовой культуре Китая свойственно традиционное преобладание норм морали над нормами права в регулировании любых вопросов общественной жизни. Такое отношение к праву вытекает из конфуцианского учения, которое составляло основу государственной идеологии Китайской империи в течение двух тысячелетий вплоть до революции 1911 г.

Основная задача государственных людей по Конфуцию (551–479 г до н.э.) – создание гармоничного общества по древнему образцу, где всякий знает свое место. Таким обще-

ством управляют добродетельные мужи, проявляющие о подданных отеческую заботу, а те обязаны выказывать к ним сыновнюю преданность, беспрекословно повиноваться правителям. Основным методом достижения общественной гармонии состоит в следовании ритуалу, системе обрядов и церемоний. Человек в таком обществе не должен настаивать на своих правах, долг каждого – стремиться к согласию и забывать о себе в интересах окружающих. Противоречие должно быть сглажено путем спокойного обсуждения, а не раздуто до конфликта. Чиновники-администраторы в этой системе отношений для занятия должностей сдавали сложные экзамены по литературе, а люди юридических профессий, законники не пользовались особым уважением.

Религиозно-философская этика продолжает оказывать большое влияние на правосознание и правовое поведение китайцев и по сей день. Буддизм, даосизм, а также традиционные культы поддерживают упомянутые выше идеалы конфуцианства благодаря идеям отречения от мирской суеты, духовного самопознания, проповеди простоты и умеренности, почитания предков. Конечно, это не может означать, что все современные китайцы строят свою жизнь, основываясь на конфуцианских идеалах, но стремление к такому поведению воспринимается благожелательно и рассматривается как норма жизни.

Другая основа развития правосознания современных китайцев – официальная идеология КПК. Основатель КНР Мао Цзедун, несмотря на перекося в период своего властвования, является искренне почитаемой фигурой. Он обеспечил и укрепил независимость страны и предотвратил ее раскол в континентальном Китае. Компартия Китая – централизующая и организующая сила, обеспечивающая экономический прогресс и процветание Китая. КПК еще со времен установления ее власти в освобожденных от контрреволюционных республиканцев Гоминьдана районах издавала и продолжает издавать

директивные акты, непосредственно регулирующие деятельность государственных органов, практикуется и издание совместных партийно-государственных постановлений²⁹². Кроме того, в КНР обычной практикой было вынесение судебных решений после получения указаний партийных комитетов.

Современное законодательство Китая как основной официальный источник правовых норм, по которым строится жизнь и оценивается деятельность в различных областях экономики и сложно организованного быта, является основой развития правовой ментальности, привычной для юридического научного анализа. Китаю знакомы и отраслевые кодексы, и развитое законодательство, построенное на заимствованиях известных современному миру правовых механизмов. Участие Китая в мировой политике хотя бы в связи с постоянным членством в Совете Безопасности ООН, обязывает его соотносить свое законодательство с международно признанными правовыми координатами.

Наконец, еще один блок характеристик, объясняющих специфику современной китайской государственности, связан с особенностями исторического развития страны к середине XX в., когда Китай оказался перед выбором различных моделей государственного развития.

В традиционной китайской историографии выделяют три основных периода истории Китая: 1) Доимперский Китай (4500–221 г. до н.э.); 2) Имперский Китай (от воцарения правящей династии Цинь до низложения маньчжурской династии Цин в результате Синьхайской революции); 3) Новый Китай (1911 – наше время).

Время Китайской империи определяется в этой периодизации достаточно четко и связано с именем императора Цинь Шихуана. В 221 г. до н.э. завершились завоевания государ-

²⁹² К примеру, докоммунистическое законодательство Китая было отменено партийной директивой 1949 г. «Об отмене гоминьдановской Полной книги шести отраслей права и установлении принципов юстиции освобожденных районов». Более свежий пример – принятое ЦК КПК в июле 2002 г. Положение «О работе по подбору и назначению на должности руководящих кадровых работников партийных и государственных органов».

ством Цинь (одним из главных орудий которого была идеология легизма) других китайских государств, и на территории Китая была создана единая централизованная империя. Император Цинь Шихуан разделил страну на 36 провинций, границы которых не совпадали с границами прежних царств, и управлялись чиновниками, назначаемыми императором. Им была проведена унификация во всех сферах жизни: упорядочены меры и веса, введена единая монета, стандартное написание иероглифов, даже стандартная ширина колеи повозки. При Цинь Шихуне началось и полномасштабное строительство одного из символов Китая, Великой китайской стены для защиты от жестоких северных кочевников хунну (сюнну). Несмотря на то, что после смерти Цинь Шихуана страна вернулась к раздробленности, идея централизованного государства уже никогда не оставляла правителей Китая.

Имперский Китай характерен периодами политического и культурного развития в эпоху наиболее крупных династий (Хань, Юань, Мин, Цин), каждая из которых переживала период зарождения, расцвета и упадка, и заканчивалась часто раздробленностью Китая. В плане формирования особого образа высшего правления в Китае интересно, что династии Хань и Мин основали крестьяне по происхождению – руководители восстаний, а Юань и Цин – некитайские династии, монгольская и маньчжурская соответственно.

Закат имперского Китая был связан с несколькими причинами: 1) бездарная внутренняя политика цинских правителей, в особенности императрицы Цыси; 2) разорительные войны, заканчивавшиеся для Китая большими контрибуциями и потерей территорий (развязанные Британией опиумные войны 1840–1842 и 1856–1860 гг., франко-китайская война за контроль над Вьетнамом 1884–1885 гг.; японо-китайская война 1894–1895 гг., по итогам которой Китай потерял Корею, Тайвань и полуостров Ляодун); 3) крестьянские восстания, среди которых наиболее известны восстание тайпинов 1850–1864 гг. и восстание боксеров (ихэтуаней) 1899–1901 гг.

После подавления усилиями союза европейских держав

боксерского восстания, направленного против иностранного вмешательства во все сферы жизни китайского общества, включая экономическую и религиозную, Цинское правительство поспешно берется за реализацию реформ. Одним из главных направлений были попытки создания армии нового типа, которая стала способна противодействовать хотя бы новым крестьянским восстаниям. Закупается новая военная техника, нанимаются иностранные инструкторы. Именно эту армию и возглавляет амбициозный генерал Юань Шикай. После смерти императрицы Цыси в 1908 г. двор окончательно теряет контроль над страной. Между тем набравшее обороты национально-освободительное движение раскалывается на разные направления: на севере главенствует выступающий за конституционную монархию консервативный генералитет во главе с Юань Шикаем, на юге доминируют республиканцы, среди которых в это время выделяется лидер самого левого их крыла Сунь Ятсен, впоследствии ставший лидером Национальной партии — Гоминьдан, одержавшей победу на первых парламентских выборах после отречения императоров от престола в 1912 г.

Преемником Сунь Ятсена на посту руководителя Гоминьдана после его смерти в 1925 г. становится Чан Кайши, который благодаря умелому руководству немецких советников создает боеспособную армию и подчиняет Гоминьдану территорию почти всего Китая, успешно преодолевая сопротивление северных генералов Юань Шикая. Вполне возможно, что в отсутствие последовавших за этим периодом политических катаклизмов в стране мог бы сформироваться республиканский демократический режим. Однако в 1921 г. в Китае создается Коммунистическая партия (КПК), с которой у Гоминьдана (ГМД) вскоре появляются расхождения в видении будущего страны. А в 1931 г. против Китая развязывает военную агрессию Япония, захватив его северо-восточную часть и создав там в 1932 г. марионеточное «государство» Маньчжоуго во главе с последним представителем династии Цин императором Пу И.

На время японской агрессии ГМД с КПК заключают перемирие (1937–1946 гг.), но после окончания Второй мировой войны и разгрома частями Советской армии Квантунской армии Японии, советские командиры стали передавать свой военно-политический опыт и трофейное вооружение лидеру китайских коммунистов Мао Цзедуну, который успел за короткое время собрать под знамена КПК мощную армию, пока Гоминьдан занимался японской капитуляцией, налаживанием хозяйства и борьбой с партизанами в центральном Китае. В результате этой цепи событий к 1949 г. вооруженные силы КПК освободили от гоминьдановцев весь Китай, а остатки ГМД укрылись на Тайване, создав там свое фактически независимое, но официально непризнанное мировым сообществом государство.

1 октября 1949 г. в Пекине провозглашается Китайская Народная Республика (КНР). С этого времени страна, руководимая жесткой рукой КПК, устанавливает основы политической системы «социализма с китайской спецификой», которая в своих базовых чертах остается неизменной и в наши дни. В истории нового социалистического Китая хорошо различимы два периода: это эпоха Мао Цзедунa, продлившаяся до его смерти в 1976 г., и последовавшее за этим время относительной либерализации и рационализации политического и экономического уклада Китая.

Эпоха «Председателя Мао» во внутренней политике памятна эффектными, но разрушительными для китайской экономики и культуры кампаниями. Среди них полезно отметить, например, почин «Пусть расцветают сто цветов, пусть соперничают сто школ» (1957 г.). Под этим лозунгом китайский лидер провозгласил широкую кампанию по усилению гласности и критики, которая, правда, быстро сошла на нет, поскольку лозунг был воспринят населением излишне буквально.

«Политика Большого скачка» 1958–1960 гг., нацеленная на укрепление индустриальной базы и резкий подъём экономики страны, основывалась на негодных методах, таких как

развитие «малой металлургии», внедрение «плотного засева» в сельском хозяйстве или борьба с вредителями. В результате отвлечения большого числа людей на бытовую выплавку низкокачественной стали, нарушение экологического баланса после борьбы с воробьями и вкупе с локальными климатическими колебаниями в 1958–1960 гг. эти события привели к неурожаям, массовому голоду и гибели по подсчетам разных специалистов от 20 до 40 млн человек.

В ходе «Культурной революции» 1965–1976 гг. проводилась широкая кампания по поддержанию революционного духа в массах. Её фактической задачей было утверждение маоизма в качестве единственной государственной идеологии и уничтожение политической оппозиции. А запомнилась она среди прочего проявлениями крайней агрессии со стороны активистов революционной молодежи, получивших название «красногвардейцев» (хунвэйбинов), массово мобилизованных для защиты новых идеалов.

После смерти Мао Цзедуна в 1976 г. власть в стране приняли реформаторы во главе с Дэн Сяопином, в результате чего в стране были предприняты коренные качественные изменения, прежде всего, в области экономики, для того чтобы китайский народ оправился от предшествующих испытаний и начал подъем национального хозяйства.

Среди основных мер, которые начали последовательно предприниматься с начала 80-х гг. прошлого века можно назвать следующие.

1. На партсъездах КПК постепенно утверждалось новое толкование социалистической теории, согласно которой социалистический строй не обязательно подразумевает безусловную плановую централизацию всей экономики, а позволяет использовать и рыночные механизмы. На XIV съезде КПК в 1992 г. был провозглашен курс на построение «социалистической рыночной экономической системы с китайской спецификой». Этот необычный с точки зрения европейской политико-правовой логики идеологический конструкт хорошо

иллюстрируется высказыванием отца китайских экономических реформ Дэн Сяопина: «Неважно, какого цвета кошка — главное, чтобы она ловила мышей».

2. Проводится в жизнь идея создания максимально благоприятных условий для экономического развития. С начала 80-х гг. создаются «специальные экономические зоны» (СЭЗ) с послаблениями в отношении таможенных пошлин, налоговыми льготами, упрощенным режимом въезда и выезда, специальными условиями привлечения иностранных инвестиций. Важная особенность правового регулирования статуса СЭЗ заключается в широких возможностях для местного правотворчества. Помимо СЭЗ создаются «зоны экономического освоения» в дельтах рек, на полуостровах и побережье. С 1992 г. открыты для внешней торговли часть приграничных городов, административные центры провинций и автономных областей, создаются многочисленные «беспошлинные зоны», «государственные зоны технико-экономического освоения», «государственные зоны освоения наукоемких отраслей».

Как видим, основы экономического успеха современного Китая закладывались еще в начале 80-х гг. XX в. Последовательное развитие, соблюдение разумной преемственности, эволюционный характер изменений являются важными чертами стратегии руководства страны, которое полагает, что необходимо «переходить реку, нащупывая камни».

3. Еще одним проявлением экономической либерализации является продуманная кадровая политика КПК. Так, в партию разрешено вступать представителям предпринимательских кругов, регулярно проводится ротация партийных кадров, причем не только рядовых членов, но и руководящего звена.

Между тем, либерализация экономики никак не отражается на устройстве политического режима. Как мы отмечали, основой политической системы современного Китая с первых лет жизни КНР в 1959 г. остается Компартия. Умение сочетать на китайской почве вещи по западным понятиям несовместимые в государственном развитии — одна из находок современной политической культуры Китая.

§ 2. Компартия как основа политической системы КНР

Говоря об особенностях организации власти в Китае, бессмысленно пытаться уловить ее содержание, опираясь лишь на формальные характеристики. Изучая нормативный строй действующей Конституции КНР 1982 г. мы не сможем составить реального представления о том, как принимаются важнейшие в стране политические решения. Если инфраструктура высших органов власти и нормативно выраженные основы конституционного правопорядка стран западной правовой культуры достаточно говорят о том, какие существуют в государстве точки концентрации властных ресурсов и каковы между ними процедуры взаимодействия, то в Китае из этого ровным счетом никаких выводов сформировать нельзя. Можно оговориться, собственно, что основная причина этому состоит в данном случае не столько в том, что мы ведем речь о китайском государстве, сколько в том, что рассматривается государство социалистическое.

Самая краткая характеристика КНР с точки зрения ее политического устройства – партократическая республика советского типа. Центром политической системы в стране является Коммунистическая партия Китая (КПК). Созданная в 1921 г., изгнавшая из континентального Китая своего единственного к тому времени противника Гомиьдан и ставшая правящей с момента образования КНР в 1949 г. КПК не уступает своего господства никакой другой политической силе. Сегодня в Китае существуют и другие политические партии, существует некоторое разнообразие общественных организаций и средств массовой информации, но вряд ли их можно назвать оппозиционными, скорее они именно существуют. Даже все вместе взятые они далеки от того, чтобы попробовать бросить вызов и как-либо поколебать господство Компартии в политической жизни.

Основой для организационной модели, партийной идеологии, методов работы КПК несомненно являлась КПСС. Разумеется, это не совпадение. Влияние Советской Армии на

укрепление партийной группировки коммунистов Мао Цзедуна, его победу над Гоминьданом и создание независимой народной республики сложно отрицать. Без этой помощи Китай легко мог бы оказаться независимым, но уже враждебным Советскому Союзу государством. Поэтому прозорливая политическая оценка ситуации со стороны советского руководства и последовавшее своевременное вмешательство советских специалистов склонило Китай в сторону социалистического маршрута.

Вполне естественно для китайской компартии послевоенного образца заимствовать модель политического уклада не просто от своего единственного союзника и помощника, но и наиболее успешного тогда социалистического государства, которое только что одержало победу над фашистской Германией и расправилось с самой мощной сухопутной группировкой империалистической Японии. Поэтому для того чтобы выявить причину, по которой КПК занимает центральное место в политической системе Китая, необходимо понять, почему такую роль занимала коммунистическая партия в России (РКП(б), ВКП(б), КПСС).

Именно революционная кадровая партия большевиков, как наиболее решительная часть левого движения (сначала в рамках РСДРП, а с марта 1918 г. — РКП) стала тем организационным активом, который обеспечил смену в стране политического режима и принял на себя бразды правления в стране, терпевшей поражение в мировой войне, раздираемой войной гражданской и в условиях полной экономической разрухи. Молодое советское государство в первые свои годы выжило не благодаря органам власти, которые не могут работать в нормальном режиме в столь чрезвычайных обстоятельствах. Советское государство обязано своим существованием партии.

Нет совершенно ничего удивительного в том, что официальная структура органов власти, которая начала в это время создаваться с нуля, испытывала потребность в партийном руководстве. Поэтому органы власти в Советской России уже к

концу 1919 г. по существу лишь штамповали решения партии. Например, «сессии ВЦИК созывались от случая к случаю для утверждения подготовленных ЦК РКП (б) законопроектов»²⁹³.

Однако мобилизационный режим в условиях Первой мировой войны и иностранной оккупации сменился мобилизационным режимом гражданской войны, далее режимом мобилизации в условиях НЭПа, коллективизации, индустриализации, еще далее сменился режимом мобилизации в условиях Второй мировой войны, за ней – периодом восстановления после нее, потом гонки вооружений и т.д. Иными словами, по существу Советское государство в течение своей истории не существовало в отрыве от мобилизационных задач. Но если в этих условиях лучше всего себя проявлял актив наиболее энергичных и способных членов партии, то как можно ставить вопрос по существу о подрыве социалистической государственности в полном недоброжелателей мире путем устранения или самоустранения партии от государственных дел?

Постановка в центр политической системы не высших государственных органов, а коммунистической партии таким образом:

- была вопросом выживания государства в условиях экстремального и затянувшегося мобилизационного режима;
- представляла собой наиболее эффективный способ быстрого рекрутирования наиболее дееспособного актива энергичных организаторов;
- допускала абсолютное управленческое творчество в отсутствие каких-либо бюрократических штампов и не отвлекала ресурсов на соблюдение тяжеловесных и длительных процедур;
- стала возможной в рамках новой картины мира, которая противоречила естественному до той поры порядку вещей в сфере политического развития и открывала в глазах людей совершенно безграничные, фантастические перспективы;

²⁹³ См.: История политических партий России: Учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «История» / Н.Г. Думова, Н.Д. Ерофеев, С.В. Тютюкин и др.; Под ред. А.И. Зевелева. М.: Высш. шк., 1994. С. 416.

тивы по построению нового справедливого миропорядка.

Если же мы вернемся в Китай конца 1940-х гг., то увидим, что страна жила последние несколько десятилетий в очень сходных условиях: народные восстания, разруха после распада империи, Синьхайская революция 1911 г., японская оккупация и гражданская война – слишком много совпадений, чтобы ими пренебречь в выборе наиболее подходящего образа государственной организации. Хотя КПК не принадлежит подобная большевикам заслуга палача империи (в отличие от Гоминьдана), в конце 1940-х гг. КПК вполне могла сравниться с российской революционной партией по своей строгой дисциплине, жесткой военной организации и, разумеется, идеологии.

Таким образом, таково объяснение причины выбора и истинной роли Компартии Китая в государственном руководстве страной.

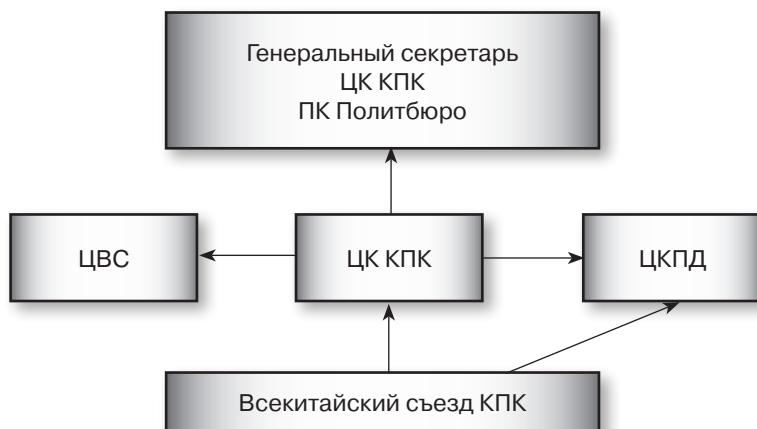
Если говорить об общих параметрах статуса и структуры КПК в современном ее виде, то стоит указать, что идеологией КПК является марксизм-ленинизм, идеи Мао Цзедуна, Дэн Сяопина и других лидеров партии, с отдельными элементами традиционных китайских этических учений.

Структуру КПК можно представить следующим образом:

- Съезд КПК, проводимый раз в 5 лет;
- Центральный комитет (ЦК) КПК, который избирается съездом (с проведением пленумов не менее раза в год);
- Политбюро ЦК КПК и Постоянный комитет (ПК) Политбюро (оба органа избираются на пленуме ЦК и исполняют его функции между пленумами);
- Генеральный секретарь ЦК КПК, который избирается на пленуме ЦК и по традиции совмещает высший официальный пост в государственной структуре КНР – пост Председателя КНР²⁹⁴;
- Центральная комиссия по проверке дисциплины (ЦКПД), избираемая Съездом КПК, которая основной своей зада-

²⁹⁴ Председателем КНР с 14 марта 2013 года и Генеральным секретарем ЦК КПК с 15 ноября 2012 года является Си Цзиньпин.

- чей имеет обеспечение соблюдения Устава партии с помощью своих органов на местах;
- Центральный военный совет (ЦВС) ЦК КПК избирается ЦК (по составу в него персонально входят те же лица, что и в государственный орган, именуемый Центральным военным советом КНР).



Партийный аппарат КПК пронизывает все органы власти через их кадровую структуру, благодаря назначениям на государственные посты своих членов, а также в виде создаваемых при органах власти, предприятиях, организациях и учреждениях партийных ячеек, парткомов. Центральный управленческий аппарат партии также имеет сложную структуру. В составе аппарата ЦК КПК выделяют следующие подразделения: канцелярия, организационный отдел, отдел пропаганды, отдел международных связей, архив, исследовательские подразделения, издательство, газета «Жэньминь жибао» и т.д.

Между тем, как мы отмечали выше, в партийной системе Китая помимо КПК существуют и другие партии, которые в 1949 г. были учреждены совместно с КПК. Все они признают руководство со стороны КПК. Допускается двойное членство в партиях. За каждой партией закрепляются определенный со-

циальный контингент и задачи: Крестьянско-рабочая демократическая партия (считается, что это служащие и медроботники); Революционный комитет гоминьдана (соответственно – бывшие члены Гоминьдана); Ассоциация содействия развитию демократии (учителя и журналисты); Демократическая лига (прочая творческая интеллигенция); Партия стремления к справедливости (Чжигундан); Общество 3 сентября (названо в честь победы над Японией, объединяет научно-техническую интеллигенцию), Лига демократического самоуправления Тайваня (уроженцы острова); Всекитайская ассоциация промышленников и торговцев (предприниматели). Численность этих партий не превышает полумиллиона членов, тогда как в КПК сегодня состоит около 87 млн человек. По существу действуют только центральные органы этих партий.

КПК проводит линию по расширению сотрудничества с другими партиями. Среди форм такой работы можно упомянуть включение лидеров партий в состав высших органов власти (вплоть до уровня заместителей руководителей) и проведение предварительных консультаций при принятии важнейших государственных решений. В настоящее время в КНР действует Единый фронт различных партий и общественных организаций. В рамках Единого фронта под контролем КПК проводятся обсуждения, политические консультации. Рабочей организацией Единого фронта является Народный политический консультативный совет Китая (НПКСК). Из 34 организаций, входящих в этот орган, девять – это КПК и указанные демократические партии. Кроме них, в состав НПКСК входят создаваемые «сверху» централизованные массовые общественные организации, общества дружбы с границей, представители различных кругов китайского общества (деятелей культуры и искусства, науки и техники, общественных наук, религий и т.д.) и специально приглашенные деятели.

Перспективы дальнейшего политического развития Китая связываются с генезисом партии. Несмотря на неприкосновенность роли КПК в политической системе и основ партийной организации, нельзя назвать правящую китайскую

партию косной и нединамичной организационной структурой. Считается, что с каждым новым Генеральным секретарем КПК приходит не просто новое высшее руководство, но и новое поколение партийных кадров во всех звеньях партийной структуры. Быть членом КПК не просто привилегия, но ответственный долг, с которым легко не справиться. Исследователи полагают, что в последние десятилетия в кадровой политике КПК были проведены значительные реформы. Например, удалось избавиться от кумовства, ввести традицию периодической ротации руководителей, обеспечить возможность включения в состав членов партии представителей предпринимательской среды, провести омоложение кадрового состава и т.д.²⁹⁵ Отмечается весьма показательный факт на этот счет: в 2014 г. число принятых в партию членов впервые снизилось за последнее десятилетие, что связывается с необходимостью «повышения калибра партийных кадров и противодействия коррупционной практике»²⁹⁶.

Между тем, развитие политического режима в Китае в ближайшее время вряд ли может быть связано с демократизацией общественной жизни в западноевропейском понимании. Обеспечение политической свободы явно не является заметным вопросом текущей повестки дня, главные задачи партии и правительства связаны с укреплением экономического положения Китая, роста благосостояния простого народа. Согласно многолетней перспективной стратегии экономического развития, разработанной в Китае после провозглашения политики реформ и открытости, для проведения модернизации страны намечено три этапа. Цель первого этапа – решение

²⁹⁵ Например, по итогам XVII съезда КПК в 2007 г. Центральный комитет КПК и Политбюро обновлены соответственно на 52% и 36% в основном за счет молодых и перспективных руководителей министерского и провинциального уровня – кадрового резерва для формирования следующего поколения руководителей КНР. Состав Центральной комиссии по проверке дисциплины при ЦК КПК обновлен на 80%. Значительно обновились составы КПД на местах за счет выдвиженцев из центра. – См.: Шмелева К.Л. КНР против коррупции: стратегия, практика, криминологическая оценка. // URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=15&art=634> (по сост. на 22.10.2014 г.)

²⁹⁶ URL: <http://www.businessweek.com/news/2014-06-30/china-s-communist-party-reports-first-new-member-drop-in-decade> (по сост. на 22.10.2014 г.)

проблем питания и других средств жизни, второго этапа — достижение уровня первоначальной зажиточности. Два этих этапа считаются в основном пройденными. Цель третьего этапа — к середине XXI века довести среднедушевой показатель ВВП до уровня развитых стран, что будет означать создание зажиточной жизни для населения. Представляется, что в целом в китайском обществе существует согласие в отношении этой политики, поэтому выступления на площади Тяньаньмэнь в 1989 г. или акция сбора подписей под хартией с требованиями политических реформ, известной как «Хартия — 2008» общественного деятеля и лауреата Нобелевской премии мира 2010 года Лю Сяобо, являются редкими эпизодами, которые успешно переварены всеядным «китайским политическим желудком».

§ 3. Структура и взаимодействие государственных органов в Китае

Основные черты системы государственных органов и порядка осуществления ими государственной власти в Китайской народной республике отражены в ее Конституции. За время своего существования с 1949 г. КНР пережила четыре конституции²⁹⁷.

Первая Конституция КНР была принята на Всекитайском собрании народных представителей (ВСНП) в 1954 г. Она прочертила базовые контуры китайской социалистической государственности, которые продолжают с определенными изменениями господствовать в политической жизни Китая и сегодня. Например, КНР провозглашалась государством народной демократии, основанным на союзе рабочего класса и крестьянства с ведущей ролью КПК. В основе организацион-

²⁹⁷ Между тем, ко времени образования КНР имел место уже богатый опыт конституционного творчества, который был результатом работы других политических сил Китая в п.п. XX в., например Конституция 1912 г. Юань Шикая, Конституция 1923 г., Конституция 1946 г. Чан Кайши, впитавшая политическую доктрину «пяти властей» Сунь Ятсена и др. См., например: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. Т. 4. Часть особенная: страны Америки и Азии / Отв. ред. Б.А. Страшун. М.: Норма, 2001. С. 259–260.

ной модели власти стояли советы различных территориальных уровней – собрания народных представителей (СНП). Функции главы государства были отражены в полномочиях Председателя КНР и Постоянного комитета ВСНП. Высшая исполнительная власть была закреплена за Государственным советом. Нашел отражение и вопрос о национальных автономиях, которые могли создаваться на разных территориальных уровнях. Несмотря на прогрессивный для своего времени характер, полноценное введение в действие Конституции 1954 г. было затруднено рядом упомянутых одиозных политико-идеологических кампаний, проведенных по инициативе Мао Цзедуна в период с середины 1950 по середину 70-х гг.

Еще в ходе этих кампаний в 1975 г. принимается вторая Конституция КНР, призванная легализовать новые методы Председателя Мао. Документ состоял из 30 статей и включал лишь общие политические лозунги о диктатуре пролетариата, опоре этой диктатуры на вооруженные силы. Организационная основа власти базировалась на системе революционных комитетов, на селе образовывались «народные коммуны». Существенно ограничивались полномочия ВСНП, ликвидировался пост Председателя КНР, упразднена прокуратура, редуцированы положения о правах народа.

Учитывая разрушительный характер этого документа, сразу после смерти Мао Цзедуна в 1976 г. начинается работа над новой Конституцией, которая принимается в 1978 г. Основное назначение этой Конституции состояло в скорейшем подведении символической черты под периодом правления прежнего руководителя. Документ имел восстановительный характер, включал многие элементы организации власти, известные по Конституции 1954 г. После краткого периода восстановления политического порядка в рядах КПК было принято решение о разработке нового документа, который был бы обращен в будущее, а не в прошлое.

Конституция КНР 1982 г. действует до настоящего времени с поправками, которые были внесены в текст в ходе конституционных реформ 1988, 1993, 1999 и 2004 гг. Документ

характеризуется как значительный шаг вперед по сравнению с прежними китайскими конституциями. Конституция состоит из введения, 138 статей, объединенных в четыре главы (общие положения, основные права и обязанности граждан, государственная структура и глава о государственном флаге, гербе и столице). Самая обширная глава 3 о государственной структуре разделена на семь разделов, регулирующих статус высших и местных органов власти.

Согласно ст. 1 действующей редакции Конституции 1982 г. КНР «есть социалистическое государство демократической диктатуры народа, руководимое рабочим классом и основанное на союзе рабочих и крестьян», а «социалистический строй есть основной строй Китайской Народной Республики»²⁹⁸.

В тексте Конституции о Компартии Китая не упоминается вовсе. В целом о политических партиях в перечне с общественными организациями и органами власти говорится в статье 5 о социалистическом правовом государстве в связи с тезисом о необходимости соблюдения ими Конституции и законов. Разве только из обширной преамбулы к Конституции, где раскрывается официальный взгляд на основные вехи китайской истории можно судить о роли КПК в становлении современного китайского государства.

Ключевые параметры организации системы государственной власти раскрываются в ст. 3: «Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней избираются демократическим путем, ответственны перед народом и находятся под его контролем.

Все государственные административные органы, судебные органы и органы прокуратуры формируются собраниями народных представителей, ответственны перед ними и им подконтрольны.

Разграничение полномочий центральных и местных государственных органов проводится по принципу всемерного

²⁹⁸ Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин. М.: Юрлитинорм, 2003. С. 407.

развития инициативы и активности на местах при едином руководстве центра».

Указанные нормы свидетельствуют о перенесении классической советской модели парламентаризма на китайскую почву, что означает:

- отрицание принципа разделения властей;
- принадлежность всей власти народным представительством, избираемым, так или иначе, населением;
- работа народных представительств основана на модели неограниченной компетенции: они могут принимать к своему ведению любой вопрос, и хотя основные, наиболее востребованные полномочия их перечислены, их перечень неограничен;
- избираемые народом представительства работают на постоянной основе, собираясь на непродолжительные периодические сессии, между которыми его функции осуществляет исполком представительного органа (постоянный комитет), избираемый из его состава;
- советским народным представительством характерна непрофессиональная основа работы депутатов, при которой оплата труда следует им по месту основной работы, а также императивный мандат, которому свойственно право избирателей направлять свои указы депутатам и отзывать их до окончания сессии;
- наряду с народными представительством и их исполнительными (постоянными) комитетами существует и система административно-распорядительных органов, которая ими формируется, однако данная система «органов государственного управления» не образует некоей самостоятельной ветви, составляющей в понимании европейской правовой культуры некую конкуренцию представительным органам («органам государственной власти»), а является скорее их продолжением и действует в единой с ними связке.

В Советской России, как известно, идея всевластия представительных органов, воплощенная в лозунге «Вся власть

Советам», восходила к опыту Парижской коммуны 1871 г., идеям К. Маркса и В.И. Ленина об ущербности буржуазного парламента-говорильни, который маскирует власть капитала, и была связана с необходимостью построения представительных учреждений нового типа, которые будут максимально приближены к народу-суверену, и где власть творить закон не будет отделена от власти распоряжаться ресурсами по его реализации²⁹⁹. Таким образом, Китай и здесь, в отношении организации государственной власти пошел по пути, хорошо известному нашей отечественной истории. В этой системе советского народного представительства нет места идее баланса властей и взаимного сдерживания, поскольку в этом не было никакого смысла, ибо нет противостоящих друг другу классов, нет сословий, нет интересов, которые могли бы друг другу противоречить, существует лишь единый трудовой народ, который доверяет осуществление власти избираемым им представителям под руководством передового общественного актива в лице партии.

В современном Китае выделяется несколько уровней административного устройства, на каждом из которых образуются представительные органы: собрания народных представителей (СНП) уровня волостей, уездов, провинций и общегосударственного уровня — Всекитайское собрание народных представителей. При этом непосредственно населением избираются только представительства уровня волостей и уездов, в то время как СНП провинций избираются СНП уровнем ниже (ст. 97), также как и ВСНП, которое образуется из представителей СНП провинций (ст. 59).

Между прочим, отметим, что китайской выборной практике известны некоторые отклонения от привычных демократических принципов избирательного права. К примеру, установлены особые нормы представительства, определяемые ВСНП для рабочего класса, армии, национальных меньшинств. Так, избирательным законодательством предусмотрены преимущества для городского населения по сравнению с сельским (на

²⁹⁹ См., например: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 257–258.

выборах в ВСНП такое соотношение составляет 1:5). Для гарантирования представительства нацменьшинств (55 официально признанных народностей, которые не относят себя к китайцам, составляют 7% населения КНР), установлено, что если на территории их проживает менее определенного процента, то средняя норма представительства на них не распространяется. Кроме того, действует правило, что каждая национальность должна быть представлена в ВСНП хотя бы одним депутатом. Особое представительство в СНП имеет Народно-освободительная армия Китая (НОАК). Военнослужащие, а также члены их семей, рабочие и служащие НОАК избирают своих представителей в рамках автономной системы, создаваемой в соответствии с военной организацией КНР.

Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) – избираемый на пять лет нижестоящими СНП однопалатный орган, в составе которого должно быть не более трех тысяч депутатов. ВСНП собираются на единственную в году сессию, длящуюся порядка двух недель. К важнейшим полномочиям ВСНП ст. 62 Конституции КНР относит, например: внесение изменений в Конституцию; избрание Председателя КНР; утверждение по представлению Председателя КНР кандидатуры главы китайского правительства – Премьера Государственного совета; по его представлению, в свою очередь ВСНП утверждает кандидатуры членов Государственного совета, министров; избирает председателя Центрального военного совета, председателя Верховного народного суда и Генерального прокурора Верховной народной прокуратуры; рассматривает и утверждает планы экономического и социального развития, отчеты об их выполнении; рассматривает и утверждает государственный бюджет и отчет о его исполнении; а также «осуществляет другие полномочия, которые надлежит осуществлять высшему органу государственной власти».

Постоянный комитет (ПК) ВСНП – специальный орган, заменяющий ВСНП и исполняющий большинство его функций в межсессионный период. Постоянный комитет избирается ВСНП на период работы ВСНП тайным голосованием в

составе председателя, заместителя, начальника секретариата и членов (всего более 130 человек). Постоянный комитет ВСНП собирается на заседания раз в два месяца. ПК ВСНП имеет самостоятельные полномочия, согласно ст. 67 Конституции он дает толкование Конституции и законов; осуществляет контроль за работой Государственного совета, Центрального военного совета, Верховного народного суда и Верховной народной прокуратуры. Между тем, ПК ВСНП может заменять ВСНП не по всем вопросам, например, принятие поправок в гражданское и уголовное законодательство, государственную структуру, поправки к Конституции не относятся к его компетенции. Соотношение ВСНП с его Постоянным комитетом сложно описать с точки зрения каких-либо широко известных сегодня в других странах аналогий. По своей правовой природе это скорее отношения между учредительным и представительным органом высшей в государстве компетенции.

Главой Китайского государства является Председатель КНР. Он избирается ВСНП на срок его полномочий, но не более двух раз подряд. Кандидатом может быть любой гражданин КНР, обладающий политическими правами и достигший возраста 45 лет (ст. 79). Согласно тексту Конституции функции Председателя КНР носят в основном формальный характер, т.к. свои полномочия он осуществляет только по решению ВСНП или ПК ВСНП. Однако на практике Председатель КНР — очень сильная политическая фигура, поскольку он совмещает также должности Генерального секретаря ЦК КПК и Председателя Центрального военного совета. Наличие центральной фигуры во власти имеет большое символическое значение в Китае. В современной политической практике Китая фактически сохраняется традиция назначения преемника, что рассматривается как гарантия стабильности в государстве. Дэн Сяопин, например, полагал, что без ключевой фигуры политическая система не может быть ни преемственной, ни целостной. В последние годы переход властных полномочий к новому поколению партийных руководителей произошел в 2002 году, когда Цзян Цзэминя на посту Генерального секре-

таря ЦК КПК сменил Ху Цзиньтао, и в 2012 г., когда его сменил нынешний лидер КНР Си Цзиньпин.

Высшим органом государственного управления общей компетенции, т.е. китайским правительством, является Государственный совет. Кандидат на должность Председателя Государственного совета утверждается ВСНП по представлению Председателя КНР, члены Госсовета – ВСНП по представлению председателя Государственного совета. Госсовет назначается на срок полномочий ВСНП. Члены Государственного совета, включая премьера, не могут занимать эти должности более двух сроков подряд (ст. 87). Ответственность членов Госсовета (премьера, министров) носит персональный характер.

Государственный совет имеет характерный правительствам перечень полномочий, которые связаны с координацией управления отдельными отраслями экономики и общественной жизни (международные отношения, бюджет, хозяйство, культура и т.д.). Центральными органами отраслевого управления являются министерства и ведомства. Они действуют на основе единоначалия, при этом, однако, при министре работает коллегия (ст. 90), состав которой утверждает правительство. Принято, что если министр не согласен с решением коллегии, спорный вопрос рассматривается на заседании правительства.

Центральный военный совет (ЦВС) – это специфический государственный орган. Большая роль ЦВС связана с признанием большой исторической роли Национально-освободительной армии Китая (НОАК) в появлении КНР³⁰⁰. Согласно Конституции (ст. 93) ЦВС руководит всеми вооруженными силами страны, это коллегиальный орган военного управления (который не подменяет собой функций министерства обороны). Персональный состав Центрального военного совета совпадает по персональному составу с Военным советом ЦК КПК. Председатель и члены ЦВС наделяются полномочиями ВСНП (ст. 62).

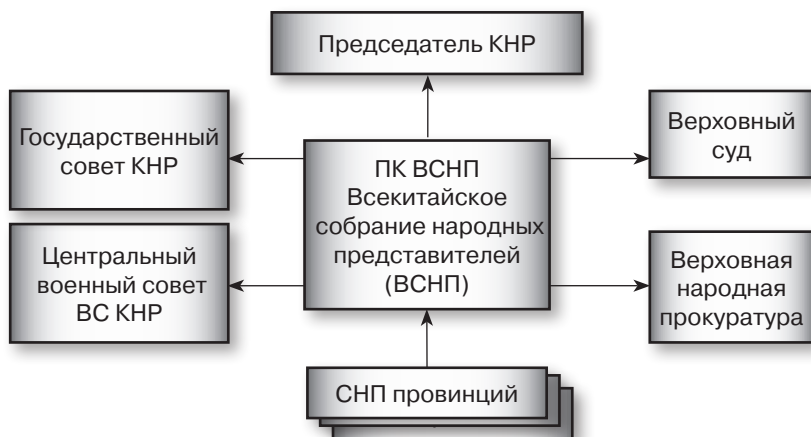
³⁰⁰ Голосов Г.В. Сравнительная политология. Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. СПб.: Издательство Европ. ун-та в С.-Петербурге, 2001. С. 328.

Что касается суда и прокуратуры, то они также не образуют самостоятельной ветви власти. Взаимодействие их с другими органами власти и между собой носит абсолютно функциональный характер, который прямо вытекает из полномочий. В КНР действуют общие и военные суды. Судебная система представлена Верховным народным судом (ВНС) и местными народными судами трех административно-территориальных ступеней.

Председатель ВНС назначается ВСНП на срок его полномочий, а его заместители и члены ВНС – Постоянным комитетом ВСНП по предложению Председателя ВНС. Низовое звено местных народных судов формируется гражданами путем выборов, другие местные суды в округах, провинциях избираются местными органами государственной власти.

Высший орган прокуратуры – Верховная народная прокуратура. Генеральный прокурор назначается ВСНП, члены Верховной народной прокуратуры – Постоянным комитетом ВСНП, местных прокуроров избирают собрания народных представителей, но с согласия вышестоящего прокурора. Действуют также специализированные прокуратуры: военная, транспортная и прочие виды.

Таким образом, система высших органов власти КНР основана на идее верховенства собраний народных представителей различных территориальных уровней. Все прочие органы власти соответствующего территориального уровня формируются ими и перед ними же ответственны.



На уровне провинций, уездов и волостей сколько-нибудь значимая специфика в соотношении и соподчинении государственных органов практически себя не проявляет. Все государственные органы уровнем ниже общегосударственного именуется местными. При этом вплоть до самого нижнего территориального уровня — это местные «государственные органы», а не «органы местного самоуправления». Местным СНП и местным народным правительствам посвящен раздел 5 главы 3 Конституции 1982 г. Срок полномочий СНП поселков и волостей, уездов и провинций сегодня составляет пять лет. Местные народные правительства формируются СНП на срок их полномочий, они возглавляются также назначаемыми СНП губернаторами провинций, мэрами городов, начальниками уездов, волостными старшинами. Интересно, что местные народные правительства действуют на основе двойного подчинения, поскольку подотчетны своему СНП (или его постоянному комитету между сессиями СНП), а также вышестоящему местному народному правительству (ст. 110).

В КНР отсутствует местное самоуправление как конституционно-правовой институт, которому характерно наличие собственных профессиональных выборных органов, собственных материальных ресурсов, хозяйства, налогов и сборов

и которому присуща некоторая автономия в решении вопросов «местного значения». Между тем, существует так называемое «общественное самоуправление». Согласно ст. 111 Конституции «Комитеты городского населения и комитеты сельского населения, создаваемые по месту жительства, являются низовыми массовыми организациями самоуправления. Председатель, заместители председателя и члены комитетов городского населения и комитетов сельского населения избираются населением».

Обычно комитеты городского и сельского населения охватывают территорию, где проживают 100-200 семей. Комитеты состоят из председателя, заместителя, трех-семи членов, которые работают на общественных началах. Они избираются жителями деревни или городского квартала путем прямых выборов сроком на три года.

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

Вопросы:

1. Какие основные этапы можно выделить в государственном развитии Китая?

2. Чем обусловлен исторический выбор китайского народа, который привел к образованию Китайской народной республики?

3. Какова роль Компартии Китая в политической системе страны и почему?

4. В чем состоит суть идеи социалистического народного представительства и как это проявляется в КНР?

5. Какова система высших органов власти в КНР по Конституции 1982 г., порядок их формирования и взаимодействие?

Глава 13. Организация государственной власти и разделение властей в Индии

(Троицкая А.А.)

§ 1. Становление и развитие конституционной государственности в Индии

Индия – государство, расположенное в Южной Азии, одно из крупнейших в мире по территории и численности населения³⁰¹, имеющего к тому же исключительно сложный этнический состав (насчитывает несколько сот наций, народностей и племен), а также крайне неоднородную структуру конфессиональных мировоззренческих позиций³⁰². Индия и индийская государственность, имеющие истоком древнюю мировую цивилизацию, испытали в ходе своего развития самые разные варианты организации власти³⁰³.

Индия была одной из первых британских колоний в Азии, получивших независимость после Второй мировой войны³⁰⁴. Сочетая вестминстерскую модель разделения властей в республиканской ее ипостаси с выстраиванием политико-территориальных отношений по федеративному образцу, современная Конституция Индии, принятая на волне национально-освободительного подъема и впоследствии неоднократно реформированная, закрепляет целый ряд демократических принципов и институтов, реализация которых, однако, отличается большим своеобразием, предопределяемым историческим путем, пройденным государством, а также теми задачами, которые стоят перед ним в настоящее время.

Важнейшей особенностью правовой системы современной Индии является ее комплексный характер как результат вос-

³⁰¹ Занимает 7-е место в мире по площади и 2-е по численности населения // <http://ostranah.ru/india/>

³⁰² См.: Россия и Индия в современном мире. СПб., 2005. С. 11.

³⁰³ См.: Головастиков А.Л. История создания и основные принципы индийской Конституции 1950 года: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. С. 3.

³⁰⁴ См.: Chang W.-Ch., Thio L., Tan K., Yeh J. *Constitutionalism in Asia. Cases and materials*. Oxford, Portland, 2014. P. 31.

приятия различных традиций права. В науке подчеркивается влияние индусского права, неотделимого от индуизма и включающего наряду с правовыми различные моральные, философские и иные идеологические ценности, предполагающие определенный образ жизни, общественный порядок и социальную организацию³⁰⁵; мусульманского права, явившегося результатом вторжения мусульман на часть территории Индии; а также общего права, привнесенного в результате состоявшейся к середине XIX века колонизации территории Британией.

В результате восстания сипаев 1857–1859 годов Британская Ост-Индская компания была ликвидирована, а власть над территорией перешла непосредственно к короне. В системе управления индийскими территориями была использована традиционная феодальная организация Индии, то есть сохранялись индийские правители отдельных регионов, британская власть была представлена в этих регионах резидентами, а верховным сюзереном индийских правителей была британская корона³⁰⁶. По сути речь шла о взаимодействии британских властей с традиционным индийским социумом, что в еще большей степени усложнило структурные характеристики индийского общества³⁰⁷.

Следует подчеркнуть, что хотя до середины XX века происходил процесс внедрения в правовую систему Индии английского общего права, колониальная политика англичан основывалась также на признании и использовании индусского права в отдельных сферах общественной жизни. Изначально английские суды при рассмотрении уголовных и гражданских дел руководствовались общим английским правом и осуществляли правосудие только в отношении английских

³⁰⁵ Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 2009. С. 369–373.

³⁰⁶ См.: Басырова А.Р. Республика Индия // Конституции государств Азии. В 3 т. Т.2. / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010. С. 172.

³⁰⁷ См.: Миролюков М.Г. Современный федерализм: Сравнительный анализ. М., 2008. С. 206.

подданных, находившихся на территории Британской Индии. Затем появились суды, уполномоченные рассматривать дела всех лиц, проживающих на территории Индии. Поскольку существовали определенные противоречия между нормами метрополии и семейными кастовыми отношениями, регулируемые индусским правом, последнее также применялось в судах, сначала с помощью привлекаемых к судопроизводству индусских богословов (пандитов), позднее, по мере накопления опыта, судьями самостоятельно³⁰⁸. Таким образом, в определенной степени модифицированное английское право действительно стало частью правовой системы Британской Индии, но и традиционные индусские нормы (а в некоторых регионах – нормы ислама) не были вытеснены полностью, хотя и ограничены в сфере применения³⁰⁹. К этому необходимо добавить проводимую в британской Индии кадровую политику, направленную на формирование корпуса чиновников, значительную часть которых к моменту обретения территорией независимости составляли местные жители, что дало им «возможность перехватить административные функции у покидавших Индию англичан» и не допустить в стране хаоса³¹⁰.

В такой среде происходило движение в сторону принятия конституции. Собственная конституционная история Индии берет новый отсчет с середины XIX века, когда происходит постепенное расширение прав представительных органов в разных регионах и формируются общественно-политические силы, нацеленные на усиление национально-освободительного движения, во главе которых встал Махатма

³⁰⁸ См.: Бехруз Х. Сравнительное правоведение. М., Одесса, 2008. С. 254–255.

³⁰⁹ Впрочем, по оценкам некоторых исследователей эти нормы были и искажены, и практически во всех сферах заменены нормами общего права. См.: Давид Р., Жоффре-Спинози К. Указ. соч. С. 376.

³¹⁰ Алаев Л.Б. Политическая система и политическая культура Индии // Политические системы и политические культуры Востока / Под ред. А.Д. Вокресенского. М., 2007. С. 488–489. О противоречивых последствиях взаимодействия двух правовых культур – индийской и английской – см.: Крашенинникова Н.А. Правовая культура современной Индии. М., 2013. С. 51–60.

Ганди. После Второй мировой войны Великобритания согласилась предоставить Индии независимость, и 18 июля 1947 года британским парламентом был принят соответствующий закон, создававший два независимых доминиона – Индию и Пакистан³¹¹. На территории Индии депутатами провинциальных законодательных собраний были избраны члены Учредительного собрания для разработки основного закона³¹².

Конституция разрабатывалась и обсуждалась в достаточно сжатые сроки, а между тем перед лидерами независимой Индии стояла сложная задача построения единого государства в полиэтническом и многоконфессиональном обществе, в котором разные слои населения находились на разных ступенях социальной структуры и экономического развития³¹³. Важно подчеркнуть, что в основу принимаемой Конституции была положена определенная философия, выраженная в Резолюции о целях³¹⁴. В Резолюции была утверждена, среди прочего, решимость провозгласить Индию независимой и суверенной республикой, обеспечить суверенитет народа и создать Союз всех территорий Индии. Принципиальное значение имела позиция о необходимости достижения «единства в многообразии» как основы создаваемого государства³¹⁵. Однако при соз-

³¹¹ См.: Басу Д.Д. Основы конституционного права Индии. М., 1986. С. 30–52.

³¹² Примечательно, что Учредительное собрание было создано еще в 1946 году; после раздела территории на два государства для Пакистана было создано отдельное Учредительное собрание – частично с переходом в него депутатов от соответствующих провинций, частично – с проведение дополнительных выборов.

³¹³ См.: Ходатенко Е.Н. Конституция Индии и ее роль в становлении и эволюции индийской государственности. Дисс. ... канд. ист. наук. М., 2000. С. 9. Автор справедливо подчеркивает, что ситуация осложнялась тем, что индийская территория на протяжении долгого времени была, скорее, конгломератом регионов, нежели единым государством. Колониальный период и освободительное движение были первыми шагами на пути к интеграции, а сама интеграция, как политическая, так и социально-экономическая, осуществлялась уже после достижения Индией независимости.

³¹⁴ Эта Резолюция была подготовлена пандитом Неру и одобрена Учредительным собранием 22 января 1947 года. См.: Басу Д.Д. Указ. соч. С. 56–57.

³¹⁵ См.: Muni S.D. Ethnic Conflict, Federalism and Democracy in India // Ethnicity and Power in the Contemporary World / Ed. by K. Rupesinghe, V.A. Tishkov. Tokyo, 1996. P. 179.

дании текста Конституции Учредительное собрание должно было более детально проработать вопрос о выборе определенной формы правления и формы территориального устройства. В результате компромисса различных политических сил выбор был сделан в пользу республики вестминстерской модели и федеративного в основе своей устройства, имеющего, однако, существенную специфику в связи с тем, что перед центральной властью была поставлена задача преодоления ставших к этому времени очевидными центробежных тенденций³¹⁶.

Помимо часто подчеркиваемого в литературе компромиссного характера принятой Учредительным собранием в 1949 и вступившей в силу в 1950 году Конституции³¹⁷, следует указать, что она была также результатом тщательного изучения положительного конституционного опыта различных государств мира³¹⁸, при одновременном учете собственной социальной философии. По этой причине Конституция Индии стала не только объемным, но и достаточно эклектичным по содержанию документом, что, впрочем, в данном случае констатируется без негативного подтекста.

Обращает на себя внимание тот факт, что многие вопросы урегулированы Конституцией с большой детальностью. С одной стороны, такой подход был призван сузить пространство для маневра при последующем толковании конституционных норм, с другой стороны, — он требовал внесения текстуальных поправок при изменении общественных отношений. Отчасти поэтому опыт принятия поправок к Конституции в Индии значителен³¹⁹: за годы ее существования было

³¹⁶ Более подробное исследование процесса «собирания земель» на этапе создания Индийской Республики см.: Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2000. С. 197–201.

³¹⁷ См., напр.: Кашкин С.Ю. Основные тенденции и итоги конституционно-го развития Индийской Республики. М., 1993. С. 7.

³¹⁸ В тексте Конституции можно проследить идеи, заимствованные из конституционной доктрины США, Великобритании, Ирландии, Японии, СССР и др.

³¹⁹ Уже в самом тексте Конституции была заложена система различных

принято более 70 законов о поправках, причем некоторые из них меняли целые блоки норм. Можно выделять поправки, связанные с процессом изменения государственного устройства Индии, перераспределения полномочий между органами государственной власти, касающиеся полномочий Верховного суда Индии и высших судов штатов и др.³²⁰ Изменению подвергалась даже преамбула Конституции³²¹.

Конечно, изменение Конституции сопряжено с теми этапами, которые проходила государственность Индии в своем развитии. Здесь принято выделять два основных периода, разграничиваемых с определенной долей условности, поскольку хронологически рубеж между ними растянулся на конец 70 — начало 80-х годов XX века. Первый этап — с обретения независимости и до конца 70-х годов — связывается с совершением радикальной трансформации, как политической, так и социальной, потребовавшей решения многочисленных задач: укрепления национального суверенитета, совершенствования территориальной структуры государства, индустриализации, повышения уровня жизни народа, создания государственного

процедур принятия поправок. В соответствии со статьей 368 поправки принимаются каждой палатой Парламента, большинством от общего количества членов палаты и двумя третями участвовавших в голосовании членов палаты, и затем утверждаются Президентом. Только по определенному кругу вопросов (перечисленных в этой же статье и имеющих по большей части существенное федеративное значение) поправки должны быть также одобрены парламентами не менее половины штатов. Кроме того, статьями 2 и 3 Конституции устанавливается, что образование новых штатов, изменение их территории, границ и т.д. производится Парламентом обычным законом, хотя для внесения соответствующего законопроекта требуются рекомендации Президента. То есть по многим вопросам процедура изменения Конституции не отличается особенной жесткостью, и это также повлияло на количество произведенных поправок.

³²⁰ См.: Ходатенко Е.Н. Указ. соч. С. 77–96.

³²¹ 42-я поправка, принятая по инициативе Индиры Ганди в 1976 году в период действия чрезвычайного положения, предусматривала определение республики как светской и социалистической. Эти характеристики сохраняются в тексте по сей день, хотя необходимо учитывать, что указание на социалистический характер Индии связывается, скорее, с построением социально ориентированного государства, нацеленного на преодоление классовых противоречий мирным путем. См.: Choudhary V. President and Indian Constitution. New Delhi, 1985. P. 339–340.

сектора в экономике, проведения аграрной реформы и др. С конца 70-х годов происходит укрепление общедемократических институтов (институционализация различных политических партий, развитие политической конкуренции, процессы массовой политизации, усиление судебной власти), преодоление разрыва в экономическом развитии между Индией и промышленно развитыми государствами, освоение не только индустриальной, но уже и постиндустриальной ступени развития³²².

При этом можно выделить ряд важнейших элементов содержания Конституции, не претерпевших изменений и выступивших своего рода основой для развития конституционализма в Индии³²³. Наряду с суверенитетом Индии, весьма широким кругом прав и возможностью обращаться за защитой некоторых из них в суд, а также содействием международному миру и безопасности здесь можно указать парламентарную республику и специфическую форму политико-территориального устройства, основанного на национально-лингвистических особенностях различных социальных общностей страны.

§ 2. Конституционно-правовые основы взаимоотношений между органами государственной власти

В рамках существующей в Индии формы правления законодательную власть осуществляет Парламент (статья 79 Конституции), исполнительная власть принадлежит Президенту

³²² См.: Крашенинникова Н.А. Указ. соч. С. 124–128. См. также: Володин А.Г. Проблемы становления политической демократии в Индии // Политические системы и политические культуры Востока / Под ред. А.Д. Вокресенского. М., 2007. С. 523–528.

³²³ В частности, со ссылкой на то, что Конституция представляет собой не просто набор отдельных положений, но упорядоченную систему норм, определенным образом взаимосвязанных, Верховный суд Индии отстоял свое право на признание неконституционными тех поправок, которые противоречат «основной структуре» Конституции. См.: His Holiness Kesavananda Bharati Sripadgalavaru vs. The State of Kerala and Others, AIR 1973 S.C. 1461 // <http://openarchive.in/newcases/29981.htm>. Впоследствии эта идея была подтверждена Судом и в других решениях.

(статья 53), судебная власть реализуется независимыми судами, на вершине иерархии которых находится Верховный суд (статья 124).

Однако эта базовая конструкция дополнена положениями, регулирующими организацию власти таким образом, что корректным является отнесение ее не к президентской форме правления, а к парламентарной, причем вестминстерского образца, хотя и со значительной спецификой. Так, Парламент в соответствии с той же статьей 79 Конституцией, подобно Парламенту Соединенного Королевства, состоит из трех элементов – главы государства и двух палат. Естественно, в условиях республики главой государства является избираемый сроком на пять лет Президент, а не монарх³²⁴; как и британский монарх, Президент Индии не заседает в Парламенте, за исключением тех случаев, когда обращается к нему с посланием в начале каждой сессии (статья 87). Кроме того, важно подчеркнуть, что Президента Индии избирает не народ напрямую, а специальная коллегия, состоящая из выборных членов обеих палат Парламента и выборных членов законодательных собраний штатов³²⁵, что является характерным именно для парламентарной республики. Что же касается полномочий Президента, то он может осуществлять их непосредственно, а также через должностных лиц, подчиненных ему в соответствии с Конституцией, но хотя учреждаемому Совету министров, возглавляемому Премьер-министром, Конституцией отводится задача «оказания помощи и дачи советов Президенту», обязанность Президента действовать в соответствии с этими советами (статья 74)³²⁶ способствует тому, что на практике Совет министров является ключевым элементом государственного

³²⁴ Индия принадлежит к числу государств, входящих в состав Содружества наций, но не признающих британского монарха своим главой государства.

³²⁵ После внесения поправки в 1992 году в состав коллегии выборщиков включаются также представители столичной территории Дели и союзной территории Пондишери (статья 54 Конституции). Вице-президента избирают только члены палат Парламента (статья 66).

³²⁶ Эта норма была результатом принятия 42-й поправки к Конституции, принятой в 1976 году.

механизма Индии; это также свидетельство парламентарной формы правления.

Две палаты индийского парламента именуется Народной палатой (Лок сабха) и Советом штатов (Раджья сабха). Народная палата состоит не более чем из пятисот тридцати членов, избираемых прямым голосованием избирателями штатов, и не более чем из двадцати членов, представляющих союзные территории (статья 81). Кроме того, Президент назначает двух представителей англо-индийской общины в эту палату. Срок полномочий Народной палаты пять лет, но этот период может быть сокращен Президентом, а может быть и продлен по решению самого Парламента во время действия чрезвычайного положения на срок, не превышающий каждый раз одного года, но, во всяком случае, не дольше чем на шесть месяцев после того, как отменено чрезвычайное положение. Совет штатов включает в свой состав не более двухсот тридцати восьми представителей штатов, избираемых выборными членами законодательного собрания штата в соответствии с системой пропорционального представительства на основе «единственного передаваемого голоса», и двенадцать членов, назначаемых Президентом и являющихся лицами, имеющими специальные знания или практический опыт в области литературы, науки, искусства или общественной деятельности. Совет штатов является постоянно действующим органом, но каждые два года его состав должен быть обновлен на треть (статья 83).

Руководство деятельностью каждой из палат осуществляют их спикеры. Спикер Народной палаты избирается ее членами, спикером Совета штатов *ex-officio* является Вице-президент Индии. В зависимости от политической принадлежности члены обеих палат группируются по партийным фракциям, имеющим своих организаторов³²⁷. В 1985 году в Конституцию была внесена поправка: в соответствии с добавленным Приложением десятым член палаты может утратить свой мандат в

³²⁷ См.: Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 2012. С. 829.

связи с выходом из состава партии, от которой он избирался, или нарушением партийной дисциплины при голосовании; более того, эта борьба с «дезертирством» была распространена также на случаи, когда независимый депутат присоединялся к какой-либо фракции. По мнению инициаторов этой поправки, политическое отступничество представляет собой серьезную угрозу основам демократии. Верховный суд Индии не усмотрел в этом подходе нарушения прав депутатов и структуры парламентской демократии, настаивая лишь на возможности судебной проверки правомерности лишения депутата мандата³²⁸.

В связи с последовательной практикой Верховного суда, настаивавшего на необходимости судебного контроля за деятельностью Парламента, применительно к положению индийского Парламента в системе разделения властей следует особенно акцентировать тот факт, что Индия продемонстрировала отход от существовавшей в английской конституционной теории доктрины суверенитета парламента. Как указал Верховный суд Индии в одном из решений, связанном с проверкой вносимых в Конституцию изменений, «хотя наша Конституция отражает федеративное устройство, она устанавливает систему, выстроенную подобно Британской парламентской системе... Доктрина парламентского суверенитета, как она существует в Англии, не получила [в Индии] преимуществ выше той меры, которая установлена Конституцией... В соответствии с нашей Конституцией ни одна из высших частей Государства не является верховной, а только Конституция верховна...»³²⁹. В другом деле, рассматривая вопрос о том, могут ли палаты Парламента исключать своих членов из своего состава, и если да, то распространяется ли судебный контроль

³²⁸ См.: Kihoto Hollohan v. Zachillhu, 1 S.C.R. 686, 1992 // <http://indiankanoon.org/doc/1686885/>. Примечательно, что данная норма действительно достаточно активно применялась на практике: около 30 человек были исключены из национального Парламента, более 100 – из легислатур штатов. См.: Madhavan M.R. In Parliament // <http://www.prsindia.org/media/articles-by-prs-team/in-parliament-961/>.

³²⁹ Kesavananda v. Kerala, S.C.R. 1, 221, 227, 1973 // <http://indiankanoon.org/doc/257876/>

на эти полномочия, Верховный суд подчеркнул: «Конституционная система правления не терпит абсолютизма... Тот факт, что Парламент является важнейшим органом, занимающим никому не подчиненную (coordinate) конституционную позицию, не означает, что не существует поддерживаемых судом стандартов контроля реализации его власти...»³³⁰. Эти позиции свидетельствуют, что в основе организации власти в Индии лежит идея сдерживания, работающая в отношении всех ветвей, в том числе законодательной.

К полномочиям индийского парламента относится принятие законов, в том числе бюджета государства, осуществление контрольной деятельности, применение мер ответственности в отношении исполнительной власти.

Законопроекты, за исключением финансовых, могут быть внесены в любую из палат (финансовые законопроекты должны быть внесены обязательно сначала в Народную палату). После принятия проекта в трех чтениях одной палатой он направляется в другую палату, и в случае ее согласия — Президенту на одобрение. Если другая палата предлагает поправки к законопроекту, он возвращается в ту палату, которая приняла его первой, для рассмотрения. Если палаты не могут прийти к соглашению относительно текста, или одна из палат в течение полугода не принимает никакого решения по нему, Президент вправе созвать совместное заседание палат. Если на совместном заседании обеих палат законопроект с поправками, если таковые были, утвержденными на совместном заседании, принят большинством голосов присутствовавших и участвовавших в голосовании членов обеих палат, то он считается принятым обеими палатами. С учетом численности каждой из палат позиция Народной палаты имеет высокие шансы обладать в совместном заседании, и это позволяет характеризовать Совет штатов в целом как палату более слабую в законодательном процессе. Это тем более верно применительно к денежным законопроектам, поскольку в соответствии со ста-

³³⁰ Raja Ram Pal v. The Hon'ble Speaker, Lok Sabha and Others, 1 S.C.R. 317, 2007 // <http://www.indiankanon.org/doc/647343/>

тьей 109 Конституции после принятия такого законопроекта Народной палатой он передается в Совет штатов для получения его рекомендаций; Совет штатов в течение четырнадцати дней после поступления законопроекта должен вернуть его в Народную палату со своими рекомендациями (если Совет не делает этого, проект считается принятым обеими палатами); Народная палата может после этого согласиться с какой-либо рекомендацией Совета штатов, или всеми из них, но может и отклонить их, и законопроект будет считаться принятым в той редакции, на которой настаивает нижняя палата. Это означает, что если по обычным законопроектам Совет штатов может затянуть процедуру принятия на шесть месяцев, то по денежным законопроектам — только на 14 дней (плюс то время, которое может понадобиться Народной палате на рассмотрение его рекомендаций).

Для контроля за деятельностью правительства у палат Парламента есть различные возможности. Прежде всего, Парламент — это единственный носитель права определять источники доходов государства и разрешать расходование средств, предназначенных для осуществления государственных функций³³¹. Депутаты Народной палаты и члены Совета штатов вправе задавать членам Совета министров вопросы, обсуждать их деятельность; в качестве механизма политической ответственности Народной палатой может быть использован вотум недоверия Совету министров.

Положение Конституции, в соответствии с которым «Совет министров несет коллективную ответственность перед Народной палатой» (статья 75), имеет большое значение для индийской формы правления. Президент как глава государства и, формально, исполнительной власти назначает правительство: Премьер-министр назначается Президентом, остальные министры назначаются Президентом по предложению Премьер-министра; Конституция не ограничивает главу государства

³³¹ См.: Конституционное право зарубежных стран / Под. ред. В.О. Лучина, Г.А. Василевича, А.С. Прудникова. М., 2012. С. 115.

напрямую в реализации этого полномочия. Однако с учетом перспективы выражения недоверия правительству, не пользующемуся поддержкой Народной палаты, сложился конституционный обычай, в рамках которого Президент назначает Премьер-министром лидера партии, победившей на выборах в эту палату³³². И хотя Президент как глава государства наделен достаточно внушительными полномочиями в соответствии с Конституцией (он является верховным главнокомандующим, имеет право отлагательного вето в законодательном процессе, санкционирования внесения некоторых законопроектов³³³, принятия ордонансов, имеющих силу законов³³⁴, право объявления чрезвычайного положения, введения президентского правления в штатах, назначения губернаторов штатов, судей Верховного суда и высших судов штатов, генерального атторнея и др.), именно Премьер-министр играет решающую роль в функционировании исполнительной власти. Фактически

³³² См.: Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. С. 831–832. В действительности, в связи с применением меры ответственности Совета министров перед Народной палатой на практике возникают некоторые вопросы. Обязан ли Премьер-министр подать в отставку, если его правительству было выражено недоверие? Может ли он в этот момент предложить Президенту распустить Народную палату, чтобы обратиться к избирателям за разрешением возникшего конфликта? Может ли Президент самостоятельно отправить Премьер-министра в отставку? Доктрина идет по пути поиска ответов на эти вопросы исходя из опыта действия британских конституционных соглашений. Проблема заключается в том, что Конституция Индии не регулирует эти вопросы напрямую. См.: Noorani A.G. *Constitutional Questions in India*. New Delhi, 2001. P. 17–19.

³³³ Например, без рекомендации Президента не могут быть внесены ни в одну из палат Парламента законопроекты об образовании нового штата, изменении границ штатов, или их названия (статья 3).

³³⁴ Такой ордонанс может быть принят, если Президент убежден в существовании обстоятельств, требующих немедленных действий (в любое время, кроме времени проведения сессий обеими палатами Парламента), должен быть представлен обеим палатам и перестает действовать по истечении шести недель от начала новой сессии Парламента, или ранее, если обе палаты приняли неодобрительные резолюции в отношении этого ордонанса (статья 123). Тем самым право Президента принимать акты, имеющие силу закона, в обход законодательного органа существенно ограничено.

именно он формирует правительство³³⁵ и определяет основные направления проводимой политики. Как подчеркнул Верховный суд Индии в одном из решений, принятых вскоре после вступления Конституции в силу, «исполнительная функция охватывает и определение политики, и осуществление ее. Это с очевидностью включает в себя инициирование законопроектов, поддержание порядка, содействие социальному и экономическому благополучию, руководство внешней политикой, ...управление администрацией государства»³³⁶.

Такой подход к разделению властей в Индии привел к тому, что в ее истории был период усиленного концентрирования власти в руках Премьер-министра. В частности, в период действия чрезвычайного положения с июня 1975 года по март 1977 года Индирой Ганди, являвшейся в тот момент лидером правящей партии – Индийского национального конгресса – и занимавшей пост Премьер-министра, была инициирована 42-я поправка к Конституции, направленная не просто на расширение полномочий главы Совета министров, поддерживаемого Парламентом, но вдобавок на выведение их из-под контроля судебной власти³³⁷. Это была одна из самых

³³⁵ Министр должен быть депутатом любой из палат Парламента, или стать им в течение шести месяцев после назначения; на практике это дает возможность назначить министром человека, который еще не имеет места в Парламенте, на срок до полугода, с последующей возможностью освобождения депутатского места кем-либо из членов правящей партии и проведением дополнительных выборов. См.: Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2012. С. 464.

³³⁶ R. S. Ram Jawaya Kapur v. State of Punjab, 2 S.C.R. 225, 1955 // <http://www.indiankanoon.org/docfragment/1318432/?formInput=ram%20jawaya>

³³⁷ В литературе выделяют четыре цели принятия поправки: выведение споров по поводу результатов парламентских выборов из-под судебного контроля, с тем, чтобы нельзя было опротестовать само нахождение И. Ганди у власти; значительное перераспределение предметов ведения от штатов в пользу центральной исполнительной власти; неограниченное право внесения изменений в Конституцию в отсутствие возможности судебной проверки этой деятельности; придание Руководящим принципам государственной политики (часть IV Конституции) юридической силы более высокой, чем Основным правам (часть III Конституции), и установление невозможности конституционного контроля законов, принятых в целях осуществления этих Руководящих принципов. См.: Granville A. Working a Democratic Constitution: The Indian Experience. New Delhi and New York, 1999.

внутриительных реформ к Конституции, затрагивавших большое количество ее положений, включая Преамбулу, и одновременно – самая проблематичная с точки зрения перспектив построения демократического государства. Оппозиционная Народная партия (Джаната парти) победила на выборах в 1977 году, выдвинув в качестве одного из пунктов предвыборной программы отмену этой конституционной поправки. Из-за необходимости собирать квалифицированное большинство и наличия в Парламенте сил, по-прежнему поддерживающих Ганди, Джаната парти не смогла полностью выполнить данное обещание, но все же принятая в результате 44-я поправка в значительной степени нивелировала эффект инициатив Индиры Ганди.

В 1980 году Верховный суд в одном из ключевых своих решений внес свой вклад в «восстановление Конституции», указав, что полномочия Парламента вносить изменения в Конституцию определяются самой Конституцией, препятствующей тому, чтобы он наделил себя неограниченной властью; Парламент не вправе нарушать основную структуру Конституции; Парламент не должен также выхолащивать содержание основных прав человека и гражданина³³⁸. Верховный суд отстоял также судебный контроль за деятельностью исполнительной власти³³⁹. Позднее «премьер-министерализм» в Индии был смягчен тем, что расстановка политических сил в Парламенте приобрела совсем иные черты, нежели в первые три десятилетия после обретения независимости: по результатам выборов все чаще приходилось создавать коалиционные правительства, а необходимость считаться со всеми политическими силами, составляющими такую коалицию, представляет собой существенную сдержку для деятельности Премьер-министра. Эта общая тенденция размывания доминантно-партийной систе-

³³⁸ Minerva Mills Ltd. and Ors. v. Union Of India and Ors. 1789 S.C.R. 206, 1980 // <http://indiankanoon.org/doc/1939993/>

³³⁹ Rustom Cavasjee Cooper v. Union Of India, 1970, 564 S.C.R. 530 // <http://indiankanoon.org/doc/513801/>

мы³⁴⁰ вряд ли будет преодолена даже результатами последних выборов 2014 года, в ходе которых Джаната парти получила абсолютное большинство голосов в Народной палате, и впервые за много лет имеет возможность формировать правительство самостоятельно — Индийский национальный конгресс потерпел сокрушительное поражение на этих выборах, но едва ли его противники смогут претендовать на то, чтобы самим занять доминирующее положение в системе власти в долгосрочной перспективе.

Судебная система Индии имеет унитарную, но сложную структуру, включающую Верховный суд, высшие суды штатов, суды мунсифов, дополнительных и окружных судей, а также суды панчаятов и народные суды³⁴¹. В литературе отмечается проявившееся с последней четверти XX века стремление к усилению судебной власти как элемента системы сдержек и противовесов в рамках индийской модели разделения властей³⁴². Особенного внимания здесь заслуживает практика Верховного суда, не только наделенного полномочиями рассмотрения споров между Союзом и штатами, а также между штатами по первой инстанции, уголовных и гражданских дел по апелляции, представления заключений по вопросам факта или права по запросу Президента, но и выступающего в качестве органа конституционного контроля³⁴³. Более того, Суд осуществляет проверку соответствия Конституции не только текущих законов, но и поправок к ней, то есть участвует в

³⁴⁰ См.: Алаев Л.Б. Указ. соч. С. 496–497. Заслуживает внимания тезис данного автора о том, что Индия в принципе сумела преодолеть устремления некоторых политических сил к парламентскому авторитаризму благодаря необычайной гетерогенности общества. Первичные группы (народности, племена, касты, подкасты) рассматриваются как удачный заменитель гражданского общества. См.: Там же. С. 489–491.

³⁴¹ См.: Басу Д.Д. Указ. соч. С. 419–420.

³⁴² См.: Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. С. 835.

³⁴³ Высокие суды штатов также могут осуществлять функцию конституционного контроля, но окончательные решения по этой категории споров принимает Верховный суд. См.: Бехруз Х. Указ. соч. С. 270.

реализации учредительной власти. В своих решениях Верховный суд Индии демонстрирует широкое толкование прав и свобод, внимание к интересам социально незащищенных слоев населения и признание важнейших элементов правового государства³⁴⁴.

Как подчеркивают отдельные авторы, вестминстерская система правления сама по себе не является препятствием на пути к диктатуре³⁴⁵. В дополнение к механизмам, обеспечивающим политическое сдерживание власти в Индии, деятельность Верховного суда во многих случаях оказывается ориентирована на ограничение политических ветвей власти с помощью правовых средств, в том числе тех средств, которые нацелены на защиту прав граждан³⁴⁶. Ввиду активной позиции Верховного суда, занимаемой им при рассмотрении споров, в том числе связанных с реализацией принципа разделения властей, в ряде случаев он оказывает в центре политических процессов и выступает инициатором «политики силы, или примирения, или компромисса, или выживания, или учреждения, или вдохновения и новаторства, или порядка, или сущностной справедливости... в зависимости от социально-политического контекста»³⁴⁷. Практика Верховного суда тем более ценна, что в ней не только представлено толкование многих писаных конституционных норм, но и признано значение конституционных обычаев, регулирующих парламентское правление³⁴⁸.

³⁴⁴ См.: Кашкин С.Ю. Основы конституционного права Индии // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4 т. Т. 4 / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2001. С. 443–446.

³⁴⁵ См.: Ackerman B.A. The New Separation of powers // Harvard Law Review. 2000. Vol. 113. P. 648.

³⁴⁶ См., напр.: Olga Tellis & Ors vs Bombay Municipal Corporation, 180 S.C.R. 51, 1985 // <http://indiankanoon.org/doc/709776/>; Himachal Pradesh v. Umed Ram Sharma & Ors, 1 S.C.R. 251, 1986 // <http://indiankanoon.org/doc/1190717/>

³⁴⁷ Pylee M.V. Our Constitution Government and Politics. New-Delhi, 2000. P. 120. См. также: Baxi U. The Indian Supreme Court and Politics. Eastern Book Co., 1980.

³⁴⁸ См., напр.: U.N. Rao v. Indira Gandhi, 1971, 1002 S.C.R. 46 // <http://indiankanoon.org/doc/494666/>

§ 3. Разграничение компетенции между органами государственной власти уровня федерации и штатов

Конституция Индии устанавливает федеративную форму политико-территориального устройства государства. Существует, однако, целый ряд особенностей распределения власти между государственными структурами двух уровней, демонстрирующих тенденцию к централизации власти в руках общенациональных органов³⁴⁹.

Прежде всего, следует отметить, что официально государство называется Индийским Союзом, а не федерацией. Практика Верховного суда подтверждает, что с точки зрения основных принципов организации власти это вопрос не формальный. В одном из дел, связанных с оспариванием применения института президентского правления, Верховный суд подчеркнул, что в «словаре Конституции» отсутствуют слова «федерация» и «федеративный». По мнению Суда, в отличие от иных федераций, например, США, создаваемых как союз независимых штатов, в Индии «двойственность органов власти на центральном уровне и уровне штатов отражает демаркацию функций, осуществленную так, чтобы были обеспечены суверенитет и целостность нашей страны. Опыт раздробленности и ее последствий давал уроки, слишком свежие в памяти создателей Конституции. Возможно, поэтому наши отцы-основатели думали, что для устранения сепаратистских тенденций и консолидирования единства и целостности страны существенное значение имеет сильный центр». Целый ряд признаков (единое и единственное гражданство, способность общегосударственного парламента своим законом образовать новый штат, изменить территорию существующего штата, изменить его название и т.д., и даже урезать его законодательные и исполнительные полномочия) позволяет считать применительно к Конституции Индии «более подходящим термином [термин] “квазифедеральная” из-за смешения федеративных и

³⁴⁹ См.: Кашкин С.Ю. Основные тенденции и итоги конституционного развития Индийской Республики. С. 37.

унитарных элементов с большим стремлением к последним»³⁵⁰.

Данный подход имеет непосредственное влияние на степень автономии, доступной штатам. В значительной степени выбор конструкции политико-территориального устройства Индии был связан с тем, что эта конструкция была нацелена в первую очередь на решение задачи построения единого государства в условиях огромного количества различных этнических групп, языков, конфессий и культур. В основу Союза положен национально-лингвистический принцип выделения политических общностей. В настоящее время в состав Индии входит 28 штатов (некоторые из которых были созданы по монолингвистическому принципу, то есть на основе географического деления, а некоторые — на основе принципа билингвизма; в ряде штатов созданы дополнительно национально-территориальные автономии, призванные смягчить межэтническое напряжение), 6 союзных территорий и одна национальная столичная территория. Общегосударственным языком при этом является хинди³⁵¹; помимо этого Приложение восьмое к Конституции официально признает еще 22 языка, которые оказываются в несколько более благоприятных условиях, нежели те, что не включены в данный список³⁵², но и языки из числа не включенных в перечень могут использоваться лингвистическими меньшинствами (в частности, при подаче жалоб должностным лицам или органам власти, статья 350 Конституции, или при обучении родному языку на начальном уровне образования, статья 350А). Следовательно, с одной стороны в Индии предпринимаются усилия, направленные на реализацию прав национально-лингвистических меньшинств, с другой — осуществляется интеграция разрозненного в на-

³⁵⁰ S. R. Bommai vs. Union of India, 1994, 2 S.C.R. 644 // <http://www.judis.nic.in/supremecourt/qrydisp.aspx?filename=11570>. Цит. по: Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях. М., 2015. С. 325–326.

³⁵¹ Вплоть до особого решения Парламента английский язык применяется на территории Индии наравне с хинди (статья 344 Конституции).

³⁵² См.: Кашкин С. Ю. Основные тенденции и итоги конституционного развития Индийской Республики. С. 42.

циональном и лингвистическом отношении народа Индии, в том числе, с помощью мер по распространению в общении языка хинди, переустройству территории, созданию единого экономического пространства, внедрению стереотипа национальной, языковой и конфессиональной терпимости, препятствованию сецессии в одностороннем порядке и т.д.³⁵³

Сила центра проявляется не только в уже упомянутом способе решения территориальных вопросов, но и в модели распределения законодательной компетенции между двумя уровнями власти. В Приложении седьмом к Конституции содержится три перечня сфер ведения. В соответствии с этими перечнями, к исключительному ведению Союза относятся, например, оборона Индии, атомная энергетика, международные отношения, гражданство, денежное обращение и др., в совместную компетенцию попадают уголовное право, уголовный и гражданский процесс, экономическое планирование, брак и развод, профсоюзы, социальное обеспечение и пр., в компетенцию штатов входит публичный порядок, полиция, тюрьмы, здравоохранение, сельское хозяйство, некоторые отрасли промышленности и т.д. Эффект централизации заключается, однако, даже не столько в том, что самым внушительным (по количеству пунктов и содержанию вопросов) является перечень исключительного ведения Союза, сколько в том, что в соответствии со статьей 248, к сфере исключительного законодательства Союза относятся также все вопросы, не вошедшие ни в один из перечней Приложения. Иными словами, речь идет об остаточной компетенции Союза, дополнительно усиливаемой правилом, в соответствии с которым Парламент Союза по решению 2/3 членов Совета штатов может принять закон по любому из вопросов, входящих в исключительное ведение штатов, если сочтет, что этого требуют национальные интересы всего государства (статья 249 Конституции)³⁵⁴. Это

³⁵³ См.: Миронюк М.Г. Указ. соч. С. 211. Автор отмечает и сохраняющиеся проблемы на этом пути, в том числе сепаратистские устремления некоторых кругов в штатах Джамму и Кашмир, Пенджаб и др.

³⁵⁴ Соответствующая резолюция Совета штатов остается в силе в течение срока, не превышающего одного года, но может быть принята неоднократно.

может в значительной степени нивелировать положительный эффект закрепления перечня полномочий штатов на уровне, предполагающем самый высокий уровень юридической защиты от вмешательства со стороны центра, но одновременно гарантирует центральной власти возможность единообразного регулирования на всей территории страны различных общественных отношений, с целью консолидации индийского народа в условиях столкновения его с вызовами, способными поставить под угрозу единство государства и власти.

Распределение исполнительных полномочий в целом следует схеме распределения законодательных полномочий. Исполнительная власть штата распространяется на его собственную территорию и на те вопросы, по которым штат имеет право издавать законы (статья 162 Конституции). Союз осуществляет исключительную исполнительную власть в вопросах, в отношении которых парламент имеет исключительное право издавать законы. Что касается совпадающей компетенции Союза и штатов, то здесь исполнительные полномочия остаются за штатами, если положения Конституции или закона не возлагают осуществление этой функции на Союз³⁵⁵.

Вопросы устройства государства и отдельных штатов очень подробно урегулированы Конституцией Индии. Собственно, отдельные штаты не имеют своих конституций; исключение составляет штат Джамму и Кашмир³⁵⁶. Во всех штатах публичную власть осуществляют законодательный орган, губернатор, совет министров и суды.

³⁵⁵ См.: Басу Д.Д. Указ. соч. С. 454–455.

³⁵⁶ Джамму и Кашмир вправе принимать собственную конституцию, которая наравне с актами федерального уровня регулирует его конституционно-правовой статус. Как отмечается в литературе, эта особенность штата является прямым следствием исторических обстоятельств присоединения его к Индии: в августе 1947 года Джамму и Кашмир отказался подписать «Принципы присоединения», документ, на основе которого в состав Индии вошло большинство княжеств; штат вошел в состав Индии с целью защиты лишь в октябре 1947 года и только после того, как на его территорию вторглись войска Пакистана; присоединение к Индии состоялось на условиях предоставления штату особого статуса. См.: Кузнецова С.С. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации и штатов Индийского Союза: Сравнительно-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2013. С. 10.

Высший законодательный орган штата может состоять из одной или двух палат. Законодательное собрание избирается прямыми выборами по территориальным избирательным округам в соответствии с мажоритарной системой относительного большинства. Законодательный совет (вторая палата, в том случае, если она создается) на 1/3 избирается законодательным собранием, на 1/3 – муниципальными органами, на 1/12 – лицами, имеющими университетское образование и после окончания университета проживающими в штате не менее трех лет, на 1/12 – лицами, не менее трех лет преподававшими в учебных заведениях штата не ниже средней школы, на 1/6 назначаются губернатором из числа лиц, имеющих специальные знания или практический опыт в области литературы, науки, искусства, кооперативного движения или общественной деятельности³⁵⁷. Губернатор, будучи высшим должностным лицом штата, назначается Президентом сроком на пять лет с возможностью повторного назначения. С учетом порядка избрания самого Президента можно сделать вывод о том, что губернатор имеет все шансы оказаться проводником политики, реализуемой правящей политической силой на уровне Союза. Губернатор созывает палаты легислатуры на сессии, может досрочно распустить законодательное собрание, имеет право законодательной инициативы, право вето и право передачи принятого легислатурой законопроекта на рассмотрение Президента Индии. Большинство своих полномочий губернатор должен осуществлять по совету Совета министров штата (формируемого на основе партии, победившей на выборах в законодательное собрание), но имеет также и ряд дискреционных полномочий, позволяющих ему действовать как представителю центра³⁵⁸.

Систему органов союзной территории возглавляет назначаемый Президентом и подчиняющийся ему управляющий.

³⁵⁷ См.: Крысенкова Н.Б. Избирательная система Индии: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

³⁵⁸ См. Автономов А.С. Указ. соч. С. 466.

По решению общенационального Парламента в союзных территориях могут быть созданы и свои легислатуры и советы министров, тем не менее, высшую законодательную власть в отношении союзных территорий осуществляет федеральный Парламент, а Президент издает общие правила управления ими. Национальная столичная территория имеет собственное законодательное собрание и совет министров, а роль губернатора выполняет назначаемый Президентом лейтенант-губернатор³⁵⁹.

Несмотря на существование в Индии второго уровня государственной власти, роль органов власти штатов может оказаться (и в ряде случаев действительно оказывалась) существенно снижена в результате использования механизмов чрезвычайного положения и президентского правления, усиливающих потенциал централизации власти в государстве.

В соответствии со статьей 352 Конституции, если Президент приходит к убеждению, что существует угроза возникновения чрезвычайного положения, когда безопасность Индии или какой-либо части ее территории оказывается под угрозой вследствие войны, внешней агрессии или вооруженного восстания, он может посредством прокламации объявить о введении чрезвычайного положения на всей территории Индии или ее части. Президент может издать такую прокламацию только на основе решения Кабинета Союза (состоящего из Премьер-министра и министров, имеющих ранг членов Кабинета) и обязан вынести ее на рассмотрение каждой палаты Парламента. Без одобрения обеими палатами большинством списочного состава и двумя третями присутствующих на заседании прокламация теряет силу через месяц; при условии одобрения – может действовать в течение шести месяцев с возможностью последующего продления (всякий раз – максимум на шесть месяцев). Во время действия прокламации исполнительная власть Союза получает право давать распоряжения

³⁵⁹ См.: Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. С. 840.

штатам относительно способов реализации их исполнительной власти; Парламент – право издавать законы по любому вопросу (статья 353). Кроме того, Конституция допускает возможность ограничения целого ряда прав и свобод личности на время действия чрезвычайного положения (статья 358).

Сложно отрицать, что конституционный институт чрезвычайного положения в Индии является «необходимым элементом функционирования государственного механизма», однако следует учитывать потенциал его использования не только при обстоятельствах, угрожающих государственному суверенитету и территориальной целостности Республики (октябрь 1962 года, при агрессии со стороны Китая; декабрь 1971 года, вооруженный конфликт с Пакистаном), но и при угрозе стабильности политического режима, а также борьбы с оппозицией (1975–1977 гг., обострение социальных противоречий на фоне стремления И. Ганди к сохранению власти)³⁶⁰. Обращает на себя внимание участие в принятии решений о чрезвычайном положении нескольких основных субъектов политических отношений; ситуация доминирования в политической жизни одной партии благоприятствует злоупотреблению данным институтом; однако при отходе от доминантно-партийной системы политические сдержки, реализуемые в этом процессе законодательной властью, и особенно – верхней палатой парламента, могут оказаться более существенными.

Институт президентского правления (в соответствии со статьей 356 – случаи остановки действия конституционного механизма в штатах) применяется, если Президент по получении от губернатора доклада или иным образом приходит к убеждению, что возникла ситуация, при которой управление штатом не может осуществляться в соответствии с положениями Конституции. Издаваемая в таком случае прокламация также должна быть одобрена двумя палатами Парламента, без чего утрачивает свое действие по истечении двух месяцев. В

³⁶⁰ См. подробнее: Домрин А.Н. Конституционный институт чрезвычайного положения в зарубежных странах (на примере Великобритании и Индии): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. С. 9.

рамках действия прокламации Президент может принимать на себя все или некоторые функции правительства соответствующего штата, объявлять, что полномочия законодательного органа штата могут осуществляться Парламентом (а последний, в свою очередь, может передать их самому Президенту, статья 357), издавать такие постановления, которые представляются Президенту необходимыми или желательными для исполнения целей прокламации, включая положения, полностью или частично приостанавливающие действие любых норм Конституции в отношении любого органа власти штата, за исключением высших судов.

Так же, как режим чрезвычайного положения, режим президентского правления может служить эффективным конституционным механизмом чрезвычайного характера, необходимым для поддержания единства государства; данный режим «позволяет в кризисный период легитимно применять сравнительно жесткие меры в локальном масштабе, не выходя при этом за рамки конституционного процесса, и своевременно и адекватно реагировать на исключительные ситуации»³⁶¹. В то же время, в отдельные периоды институт президентского правления использовался с целью смещения органов власти штатов, настроенных оппозиционно по отношению к центральной власти³⁶². Поскольку на практике президентское правление может означать не что иное, как роспуск органов власти штата, причем произведенный по узкополитическим мотивам, не защищаемым Конституцией, признанное значенное имеет судебный контроль за действиями главы государства (и Совета министров, дающего Президенту соответствующие «советы»). В уже упоминавшемся деле Боммай против Индии Верховный суд Индии подчеркнул, что хотя полно-

³⁶¹ Алпатов Ю.М. Конституционно-правовой институт президентского правления в штатах Индии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 7.

³⁶² Так, механизм президентского правления был неоднократно (счет шел на десятки раз) запускаем по инициативе И. Ганди в период с 1967 по 1984 год для смещения неугодных правительств в штатах. См.: Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ). С. 220.

мочие по введению президентского правления предоставлено главе государства Конституцией, оно не является абсолютным и подлежит судебному контролю; в случае введения режима президентского правления без надлежащих оснований Суд может отменить соответствующую прокламацию главы государства³⁶³.

Таким образом, политико-территориальное устройство Индии демонстрирует определенную асимметрию и гибкость, сочетание тенденций к централизации и децентрализации в различных сферах общественной жизни, направленное на развитие Индии как сложно структурированного, но единого государства. Особенности индийского народа, населяющего обширную территорию, этнически и лингвистически разнообразного, проживающего в неодинаковых социальных и экономических условиях, предопределили конструкцию организации власти «по вертикали», направленную на интеграцию общества и государства.

§ 4. Местное управление и самоуправление

Государственное управление в Индии существует на трех уровнях: национальном, уровне штатов и местном. Индийские штаты делятся на округа, а те — на сельские районы, объединяющие группы деревень. Для управления несколькими округами губернатор по предложению совета министров штата назначает комиссара, контролирующего деятельность аппарата управления в соответствующих округах³⁶⁴.

Система государственного управления дополнена также учреждениями местного самоуправления. Последним политические лидеры Индии всегда придавали большое значение; поправки к Конституции 1992 года (73-я и 74-я) существенным образом дополнили конституционное регулирование

³⁶³ S. R. Bommai vs. Union of India, 1994, 2 S.C.R. 644. <http://www.judis.nic.in/supremecourt/qrydisp.aspx?filename=11570>. См. также о значении этого дела: ChangW.-Ch., Thio L., Tan K., Yeh J. Op. cit. P. 210.

³⁶⁴ См.: Автономов А.С. Указ. соч. С. 467.

местного самоуправления, обозначив стремление к повышению единообразия в этой сфере; вместе с тем, многие вопросы организации и функционирования местного самоуправления по-прежнему остаются в ведении штатов, в результате чего круг задач различных муниципальных органов может варьироваться³⁶⁵.

Крупные города выделены из окружного подчинения, и в них образованы муниципальные корпорации — автономные органы самоуправления. Население этих городов избирает Генеральный совет, члены которого из своего состава избирают мэра города. Кроме этого, правительство штата назначает комиссара корпорации, наделенного исполнительной властью. Население менее крупных городов избирает муниципальные советы, имеющие меньший объем полномочий, особенно в финансовой сфере, нежели Генеральные советы муниципальных корпораций³⁶⁶. Приложение двенадцатое к Конституции устанавливает перечень сфер ведения городских муниципалитетов (планирование экономического и социального развития, градостроительство, борьба с городской бедностью, дороги и мосты, общественное здравоохранение, пожарные службы и др.).

Статья 40 Конституции предусматривает принятие государством мер для организации сельских панчаятов и наделения их такими полномочиями и властью, которые могут быть необходимы для их функционирования в качестве единиц самоуправления.

Помимо этого в результате поправок в Конституцию была добавлена часть (IX), регулирующая организацию и функционирование панчаятов на трех уровнях: деревенском, окружном, и промежуточном — расположенным между деревенским и окружным и определяемом губернатором штата. Все места в панчаятах заполняются лицами, избираемыми путем пря-

³⁶⁵ См.: Mukherjee S. Working and Effectiveness of Local Self Government // <https://www.scribd.com/doc/36876790/Working-and-Effectiveness-of-Local-Self-Government>

³⁶⁶ Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. С. 841.

мого голосования на единый (пятилетний) срок. Полномочия панчаятов должны быть определены legislatures штатов в объеме достаточном для того, чтобы панчаяты могли функционировать в качестве учреждений местного самоуправления. В частности, финансовое обеспечение деятельности местного самоуправления может проистекать из следующих источников: legislatures штата посредством закона может: а) уполномочить панчаят взимать и обращать в свою собственность налоги, сборы и пошлины в установленных пределах; б) передавать панчаятам средства правительством штата; в) предоставлять субсидии для помощи панчаятам; г) образовать фонды для кредитования панчаятов (статья 243Н). Приложение одиннадцатое устанавливает круг вопросов, которые могут решать сельские панчаяты (развитие сельского хозяйства, улучшение земель, малая ирригация, мелкая промышленность, включая производство пищевых продуктов, сельский жилищный фонд, питьевая вода, средства сообщений, образование, включая начальные и средние школы, здравоохранение и санитария, включая больницы, первичные поликлиники и диспансеры, и др.).

Как видно, перечни вопросов местного самоуправления включают в себя ключевые проблемы жизнеобеспечения, благополучия и развития местных коллективов. В целом, за положениями Конституции, направленными на создание и признание учреждений местного самоуправления на нескольких уровнях, стоят идеи, во-первых, организации учреждений, вписанных в общую структуру публичной власти и способных оказывать социальные услуги гражданам, и, во-вторых, обеспечения участия граждан в демократических процессах и решения ими значимых для них вопросов управления³⁶⁷.

В заключение можно выделить следующее. Конституция

³⁶⁷ См.: Mohapatra D. Local Self-Governance and People's Empowerment: Challenges and Perspectives // http://www.academia.edu/2075612/Local_Self_Governance_and_Peoples_Empowerment_-_Challenges_and_Perspectives

Индии представляет собой объемный документ, достаточно детально регулирующий широкий круг общественных отношений, в том числе, отношения, связанные с принадлежностью, организацией и функционированием публичной власти, «разделенной» как по горизонтали, так и по вертикали. Соответствующие конституционные нормы отражают путь правового развития, пройденный Индией, но также и стремление заимствовать конституционно-правовые институты, зарекомендовавшие себя в практике различных государств. Несмотря на то, что отдельные периоды политической жизни Индии связываются с авторитарными устремлениями некоторых ее лидеров, в целом индийская политическая система демонстрирует большой потенциал восприятия демократических институтов. В настоящее время можно констатировать успешное действие Конституции, позволившей сохранить индийское государство, а также предопределив динамичное развитие в нем ряда позитивных политико-правовых процессов; больше того, следует отметить, что это развитие стало возможно не только благодаря букве Конституции, но и за счет складывающихся на базе основного закона конституционных обычаев, в частности, регулирующих систему сдержек и противовесов внутри механизма власти, а также практики Верховного суда Индии, на протяжении долгих лет отстаивавшего такие элементы основной структуры Конституции, как ее верховенство, республиканская и демократическая форма правления, разделение властей между законодательной, исполнительной и судебной властью, федеративный характер государства, государственный суверенитет, единство и целостность нации, достоинство личности. Формируемые в результате конституционные конструкции власти в Индии призваны создать такую структуру ветвей и уровней власти и их взаимодействия внутри единой системы, которая обеспечивала бы защиту от злоупотребления властными полномочиями, использование демократического потенциала приближения уровня принятия решений к гражданам,

а также многообразии этих решений в условиях сложно организованного общества при необходимости сохранения своей идентичности различными социальными группами.

Вопросы

1. Дайте общую характеристику Конституции Индии. Какие правовые традиции оказали влияние на ее текст и применение? Каковы направления ее совершенствования (фактические и желательные)?

2. Каким образом в Индии осуществляется принцип разделения властей? Какое влияние на реализацию этого принципа оказывает развитие партийной системы?

3. Какую роль играет Верховный суд Индии в деле защиты Конституции?

4. Какие принципы лежат в основе политико-территориального устройства Индии? Охарактеризуйте элементы централизации и децентрализации в рамках этого устройства.

5. Каково значение учреждений местного самоуправления в Индии? Какие задачи они призваны решать?

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Программа учебного курса «Организация государственной власти в России и зарубежных странах»³⁶⁸

I. Учебный курс по вопросам организации государственной власти предназначен в помощь студентам юридических вузов, а также обучающимся в иных учебных заведениях, в которых учебными программами охватываются вопросы организации публичной власти в Российской Федерации и в зарубежных странах. Данный курс может быть полезен и всем иным лицам, интересующимся вопросами организации публичной власти.

Освоение учебного курса предполагает достижение двух блоков задач.

1. Изучение организации государственной власти и разделения властей в Российской Федерации и широком круге зарубежных стран. В помощь обучающимся и всем интересующимся данным направлением предлагается специальный учебно-методический комплекс «Организация государственной власти в России и зарубежных странах» (М., 2015), содержащий целевую информацию по широкому кругу стран.

2. В дополнение к этому для расширения знаний и дополнительного самостоятельного освоения учебно-методической и научной литературы по проблемам публичной власти и разделения властей, нормативных правовых актов в помощь всем интересующимся данным предметом предлагаются:

- библиография, содержащая обширный список научных источников по этой тематике;
- специальная хрестоматия, содержащая извлечения из произведений различных авторов, посвятивших свои труды указанной проблематике;
- сборник нормативных правовых актов, частей таких актов, посвященных регулированию организации го-

³⁶⁸ Составитель – д.ю.н., проф. Авакьян С.А.

сударственной власти, местного самоуправления в различных странах.

Идя на встречу пожеланиям студентов, часть материалов учебно-методического комплекса, которые носят системный и детальный характер, мы разместили в открытом доступе в Интернете. В частности, с указанным сборником нормативных актов и судебных решений разных стран по вопросам организации власти, набором проверочных учебных тестов, сборником ссылок на сетевые конституционно-правовые ресурсы, а также другими материалами можно ознакомиться на сайте юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова в соответствующем разделе³⁶⁹.

II. При изучении вопросов организации публичной власти в Российской Федерации и зарубежных государствах следует ориентироваться на такие цели.

Российская Федерация:

В нашем государстве организация публичной власти охватывает федеральный уровень государственной власти, далее государственную власть на уровне субъектов Российской Федерации, а также местное самоуправление, которое конституционно обособленно от государственной власти, но является частью публичной власти народа в нашей стране. Ключевой принцип в России — принадлежность всей полноты власти народу, он осуществляет власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3 Конституции Российской Федерации).

Изучение данной темы предполагает обращение к истории формирования и развития системы публичной власти в Российской Федерации на последнем этапе ее нахождения в составе Союза ССР, а также становления системы этой власти в Российской Федерации как самостоятельном и суверенном

³⁶⁹ См. по адресу URL: <http://law.msu.ru/node/32765>

государстве. Следует иметь в виду, что именно в то время были сделаны первые шаги, которые далее привели к упрочению системы власти, существующей теперь в России, в частности: учрежден пост всенародно избираемого Президента Российской Федерации, началось формирование действующего на постоянной основе парламента Российской Федерации (тогда Верховный Совет РСФСР, далее – Федеральное Собрание Российской Федерации), учрежден сначала Комитет конституционного надзора РСФСР, но он так и не был создан, и уже через год учреждается Конституционный Суд Российской Федерации, существующий и действующий в наши дни.

После исторического экскурса следующим логическим шагом является анализ действующей системы федеральных органов государственной власти РФ: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, вся система федеральных судов РФ во главе с Конституционным Судом Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации.

Важной задачей обучения является анализ ст. 10 Конституции Российской Федерации, которая провозглашает принцип разделения властей как один из основополагающих принципов конституционного строя нашей страны. При этом необходимо рассмотреть особенности взаимоотношений федеральных органов государственной власти федерального уровня, систему сдержек и противовесов, применяемую на федеральном уровне.

Следует также рассмотреть роль различных федеральных органов, которые характеризуются в законодательстве не как органы государственной власти, а как государственные органы, вместе с тем они играют важную роль в государственном механизме Российской Федерации (Администрация Президента РФ, ЦИК РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ, Счетная палата РФ и др.).

Надо также иметь в виду, что формирование гражданского общества в России проявляется в существовании широкого

круга политических партий, иных общественных объединений, это отражается на особенностях самоуправления в обществе (общественная власть) и влияния общественных структур на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления.

В соответствии со статьями 3, 11, 72, 77 Конституции Российской Федерации в субъектах Российской Федерации в осуществлении публичной власти принимают участие их органы государственной власти. Изучение этой системы предполагает анализ общих федеральных нормативных основ формирования системы таких органов, а также специфики многих субъектов Российской Федерации в создании и совершенствовании своих органов государственной власти. В каждом субъекте РФ уже сложилась такая система, в нее включаются: законодательный (представительный) орган; глава субъекта РФ, возглавляемый им высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; отраслевые органы исполнительной власти соответствующего субъекта РФ. Располагающиеся и действующие на территориях субъектов суды общей юрисдикции и арбитражные суды входят в систему федеральных судов; но в каждом субъекте РФ есть мировые судьи, которые официально являются судами субъектов РФ; в ряде субъектов РФ (чуть более 30) предусмотрены конституционные, уставные суды субъектов РФ, однако реально они созданы и функционируют в 17 субъектах РФ. При рассмотрении органов публичной власти субъектов РФ следует обратить внимание на специфику их взаимоотношений. Кроме того, весьма желательно обратиться к проблеме взаимодействия государственной власти субъектов РФ с подразделениями федеральных органов исполнительной власти, расположенными на территории субъектов РФ.

Особенностью России, как и многих зарубежных стран, является существование местного самоуправления как отдельного вида публичной власти. В деятельности местного самоуправления и его органов переплетаются начала негосударственной (общественной власти) и власти государствен-

ной, поскольку органам местного самоуправления могут быть переданы и передаются отдельные государственные полномочия. При изучении российской модели публичной власти нельзя оставить без внимания муниципальный уровень; следует показать сложности взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти и вместе с тем зачатки использования принципа разделения властей на местном уровне.

Зарубежные страны

В учебном пособии как основной части учебно-методического комплекса «Организация государственной власти в России и зарубежных странах» (М., 2015) обучающимся предлагается анализ современной организации государственной власти и разделения властей в следующих зарубежных странах (последовательно): США, Великобритания, ФРГ, Швейцария, Франция, Италия, Испания, Польша, Китай, Индия. Отбор государств для анализа не имеет ключевого значения, поскольку в круг изучаемых стран при желании и интересе можно включить более широкий географический перечень. Главное состоит в другом — надо увидеть и учесть, что:

- в каждой стране есть специфика именно ее организации государственной власти;
- государства могут быть федеративными или унитарными, это влияет на систему государственных органов, на их взаимоотношения, на степень автономности территориальных единиц, на применение такого популярного в ряде европейских стран принципа, как субсидиарность;
- одни и те же положения в принципе разделения властей по-разному применяются в тех или иных странах;
- в традициях многих стран заложено то, что общественные структуры (особенно политические партии) с учетом их успехов на выборах могут предопределять

формирование и деятельность органов государственной власти, применение в них принципа разделения властей;

- соответственно в разных странах складываются свои политические (государственные) режимы, что отражается на деятельности государственных органов.

В освещении тематики разных стран можно исходить в основном из единых задач:

1) показать, каков был путь к современной организации публичной власти в каждой стране, как складывалась и из каких органов состоит сейчас система государственной власти;

2) в анализе действия принципа разделения властей в каждой стране следует показать, какие средства воздействия друг на друга применяют главы государств, парламенты и (или) их палаты, органы исполнительной власти, а также суды, прежде всего органы конституционного правосудия;

3) поскольку ряд стран – федерации, это заставляет найти особенности системы государственной власти на уровне субъектов федерации, а также вертикальные отношения органов власти федерации и субъектов, степень самостоятельности субъектов в создании своих государственных органов. К тому же степень централизации управления и самостоятельности регионов не одинаковы в таких представленных в пособии федеративных государствах, как США, Швейцария, Германия, Индия;

4) в ряде зарубежных государств, официально являющихся унитарными, очень высока степень самостоятельности их территориальных частей, что отражается в таких понятиях, как автономизация, регионализация. В том числе это характерно для таких стран, которые охвачены учебным пособием, как Великобритания, Испания, Италия. У тех, кто изучает практику соответствующих стран, есть широкие возможности анализа взаимоотношений центра и властей региональных территорий (автономных образований);

5) в ряде стран специфично проявление принципа разделения властей на местном уровне, создание двух каналов

управления – через государственные органы на местах и через органы местного самоуправления, формируемые населением. Кроме того, следует также иметь в виду, что в ряде случаев на местном уровне имеет место переплетение общественных каналов влияния с деятельностью органов публичной власти.

III. С учетом учебного плана соответствующего вуза изучение предлагаемого учебного курса завершается экзаменом или зачетом. На основе данного учебно-методического комплекса (учебное пособие, библиография, хрестоматия и т.д.) преподаватель, проводящий занятия, составляет перечень вопросов для экзамена (зачета). При этом учитываются:

- глубина изучения изложенной выше проблематики;
- специфика обучающихся;
- степень доступности материалов, рекомендуемых в настоящем пособии.

Примечание: для получения консультаций по методике и содержанию обучения коллеги-преподаватели из других учебных учреждений могут обращаться к сотрудникам кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова – авторам учебно-методического комплекса «Организация государственной власти в России и зарубежных странах» по адресу: const@law.msu.ru.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Список рекомендуемой литературы по правовым проблемам организации власти³⁷⁰

1. Абашмадзе В.В. Учение о разделении государственной власти и его критика. Тбилиси, 1972.
2. Авакьян С.А. О возможных и конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 2–6; Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М., 2010. С. 479–489.
3. Агабеков Г.Б. Концепция разделения властей: История и современность. Научно-аналитический обзор. М., 1992.
4. Азаркин Н.М. Учение Монтескье о разделении властей // Правоведение. 1982. № 1. С. 56–62.
5. Азаров Д.В. Конституционно-правовое регулирование регионального парламентского контроля как механизма обеспечения разделения и взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.
6. Аккаева Х.А. Принцип разделения власти – конституционная основа построения и функционирования государственного механизма в России: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005.
7. Алехин А.П., Бережнов А.Г., Кирсанова Н.В. и др. Разделение властей: Учебное пособие / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2004.
8. Арутюнян А.Ш. Конституционно-правовой статус Президента Республики Армения: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1997.
9. Бабай А.Н., Соловьев Ю.Б. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации (на примере Дальневосточного федерального округа): Монография. Хабаровск, 2005.
10. Баглай М.В. Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия. М., 2012.

³⁷⁰ Составитель – Прудентов Р.В., научный консультант – проф. Ковлер А.И.

11. Баев В.Г., Ковальски Е.С.Ч. Европейский конституционализм Германии и Польши / Под ред. С.А. Комарова. СПб., 2011.
12. Баренбойм П.Д. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. М., 2003.
13. Барнашов А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение / Под ред. А.И. Кима. Томск, 1988.
14. Бехруз Х. Сравнительное правоведение. Одесса, 2008.
15. Блажич Н.И. Модели разделения властей в правовом государстве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
16. Бобракова Н.В. Институт главы государства в странах СНГ: Сравнительно-правовой анализ: Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008.
17. Болдырева Р.С. Разделение властей: Теоретико-правовые аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.
18. Бондарец Е.Б. Президент России и механизм разделения государственной власти / Под ред. А.В. Кочеткова. М., 2013.
19. Бушуев И.И. Разделение властей в федеративном государстве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997.
20. Веснин Р.М. Особенности взаимодействия Государственной Думы и Правительства Российской Федерации в законодательном процессе: Дис. ... канд. политич. наук. М., 2006.
21. Вороненков Д.Н. Теоретические и нормативные основы судебного контроля в механизме разделения властей: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009.
22. Ворошилов Н. Критический обзор учения о разделении властей. Ярославль, 1871.
23. Гаджи-Заде Э.А. Конституционные модели формы правления и институт президентства в странах СНГ: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005.
24. Галиева Л.Ш. Разделение власти в субъектах федерации: Историко-теоретическое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002.
25. Гатауллин А.Г. Теоретические и организационно-правовые основы конституционного судебного контроля

- в субъектах Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. Казань, 2009.
26. Голосов Г.В. Сравнительная политология. Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Издательство Европ. ун-та в С.-Петербурге, 2001. С. 328.
 27. Голубева Л.А. Нетипичные ветви государственной власти в механизме современного государства: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.
 28. Горгес Р. Так работают правительство и парламент: Организация, сотрудничество и контроль в парламентской системе правления. М., 1993.
 29. Гордеевцев Е.И. Разделение властей в современном российском обществе: Учебно-методическое пособие. Ковров, 2003.
 30. Горобец В.Д. Конституционно-правовой статус парламента Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000.
 31. Гранкин И.В. Проблемы совершенствования конституционно-правового регулирования деятельности законодательных органов в Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007.
 32. Григонис Э.П. Механизм государства (теоретико-правовой аспект): Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2000.
 33. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 2009.
 34. Дегтев Г.В. Институт президентства в Российской Федерации. Особенности правового статуса и компетенции, проблемы совершенствования: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005.
 35. Джангирян Ж.Д. Разделение властей в Республике Армения: конституционная модель и практика: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004.
 36. Джефферсон Т. Автобиография. Заметки о штате Виргиния. Л., 1990.
 37. Диноршоев А.М. Конституционные основы разделения властей в Республике Таджикистан: Дис. ... канд. юрид. наук. Душанбе, 2006.

38. Дмитриев Ю.А., Николаев А.М. Система государственной власти в России и в мире: Историко-правовая ретроспектива. М., 2002.
39. Дмитриева Л.И. Участие Президента Российской Федерации в законодательном процессе: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
40. Дорошенко Е.С. Принцип разделения властей и его реализация в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010.
41. Дюверже М. Политические партии. М., 2000. С. 263–265.
42. Дюков К.В. Принципы разделения, тенденции развития и пути совершенствования государственной власти в новейшей истории России: Дис. ... канд. политич. наук. М., 2005.
43. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001.
44. Егоров С.А. Конституционализм в США: политико-правовые аспекты / Отв. ред. А.А. Мишин. М., 1993.
45. Ежов Д.А. Президентство и парламентаризм в современной России: концепции и сценарии развития: Дис. ... канд. политич. наук. М., 2004.
46. Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998.
47. Жуков А.П. Ответственность органов исполнительной власти в системе разделения властей субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008.
48. Журавлев А.Л., Султанов А.Ш. Сравнительный анализ правового статуса президентов Азербайджанской Республики и Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 1997.
49. Журавлева В.Ю. Перетягивание каната власти: Взаимодействие Президента и Конгресса США. – М.: ИМЭМО РАН, 2011.
50. Зимин А.В. Конституционный контроль в системе разделения властей (теоретико-правовые аспекты): Дис. ...

- канд. юрид. наук. М., 2002.
51. Зорина Е.Ю. Идея разделения властей в российской политико-правовой мысли конца XIX–начала XX в.: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.
 52. Зорькин В. Принцип разделения властей в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное правосудие: Вестник конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. Ереван, 2008. Вып. 2–3. С. 26–48.
 53. Зюзина Е.Б. Институт президентства в США и России (сравнительный анализ): Дис. ... канд. политич. наук. Воронеж, 2002.
 54. Зюзина Т.Е. Единство и разделение властей в западно-европейской политико-правовой мысли: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2009.
 55. Иванов А.С. Исполнительная власть современной России: демократические и недемократические тенденции становления: Дис. ... канд. политич. наук. Уфа, 2004.
 56. Иванов В.В. Принцип разделения властей в Конституции США 1787 г. и Конституции Франции 1791 г.: сравнительный анализ // Государство и право. 2000. № 12. С. 80–84.
 57. Илюхина Т.Г. Закрепление принципа единства и взаимодействия властей в конституционном и уставном законодательстве субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
 58. Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / Под ред. П.П. Сергуна. Саратов, 2010.
 59. Казачанская Е.А. Разделение властей (опыт III Республики во Франции): Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2001.
 60. Кайнов В.И. Институт президентства: конституционно-правовой статус: Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 1999.
 61. Калинович А.Э. Формы правления в правовом государстве (теоретико-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008.
 62. Кандриков С.В. Принцип разделения властей в современ-

- ной России: теория и практика его реализации: Дис. ... канд. политич. наук. М., 2004.
63. Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2005.
64. Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях: Учебное пособие. М., 2015.
65. Керимов А.Д. Французский парламентаризм: конституционно-правовое исследование: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1999.
66. Ковалёв А.М. Институт Президента в системе разделения властей (Сравнительный опыт Франции и России): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.
67. Козырев А.А. Принцип разделения и взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации. М., 2001.
68. Комарова В.В., Андрианова В.В., Баранов М.Л. и др. Конституционная законность в реализации принципа разделения властей на примере Российской Федерации: Учебное пособие / Отв. ред. В.В. Комарова. М., 2013.
69. Комарова В.В., Магомедов Ш.Б. Глава государства, региона Российской Федерации / Под общ. ред. Ю.А. Дмитриева. М., 1999.
70. Конституции государств Азии. В 3 т. / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010.
71. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2003.
72. Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин. М.: Юрлитинорм, 2003.
73. Корнилаева А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: Дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002.
74. Косов Р.В. Пределы власти (история возникновения, содержание и практика реализации доктрины разделения властей): Монография. Тамбов, 2005.

75. Краснов М.А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость и сервиллизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 91–103.
76. Краснов М.А. Искажение смысла российской Конституции – следствие несбалансированной системы власти // Конституционное право и политика: Сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28–30 марта 2012 года. М., 2012. С. 30–41.
77. Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008.
78. Краюшкина С.В. Принцип разделения властей и его реализация в современной России: Дис. ... канд. политич. наук. М., 1998.
79. Крутоголов М.А. Парламент Франции. Организация и правовые аспекты деятельности. М., 1988.
80. Крутоголов М.А. Президент Французской Республики. Правовое положение / Отв. ред. В.А. Туманов. М., 1980.
81. Кузнецов И.И. Политическая институционализация разделения властей в современной России: Дис. ... докт. политич. наук. Саратов, 2010.
82. Курюкин А.Н. Взаимодействие законодательной и исполнительной властей в условиях реформирования российского общества: Дис. ... канд. политич. наук. Тула, 2000.
83. Кучеренко П.А. Представительная и исполнительная власть: проблема соотношения в современном государстве (сравнительно-правовое исследование): Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011.
84. Лапшина И.К. Разделенное правление в политической истории США второй половины XX века (вопросы внутренней политики): Дис. ... докт. ист. наук. Владимир, 2009.
85. Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. М., 2011.
86. Лебедев В.А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Рос-

- сийской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000.
87. Лещёва Е.С. Принцип разделения властей в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
88. Локк Дж. Два трактата о правлении // Локк Дж. Сочинения. В 3-х томах. Т. 3 / Перевод с английского и латинского языков / Ред. и сост., авт. примеч. А.Л. Субботин. М., 1988. С. 135–405.
89. Локк Дж. Избранные философские произведения / Под ред. А.А. Макаровского: в 2 т. М., 1960. Т. 2.
90. Лузин В.В. Принцип разделения властей как основа конституционализма. Сравнительно-правовое исследование на примере США, Великобритании и Франции. Монография. Нижний Новгород, 1997.
91. Луковка Е.А. Конституционно-правовое регулирование разделения и взаимодействия властей в краях – субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
92. Магдилов М.М. Теоретико-правовые проблемы разделения властей в субъектах Российской Федерации (по материалам Республики Дагестан): Дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2004.
93. Максимов А.А. Соотношение законодательной и исполнительной власти в правовом государстве. Иваново, 1997.
94. Малиновский В.А. Президент Республики Казахстан и Парламент Республики Казахстан: взаимоотношения, системы сдержек и противовесов. Астана, 2005.
95. Марино И. Сравнительно-правовой анализ конституционно-правовых отношений Президента с иными высшими органами государственной власти (опыт России, Италии, США и Франции): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
96. Марченко М.Н. Соотношение законодательной и исполнительной властей в современной России // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2001. № 6. С. 3–13.
97. Марченко М.Н. Теория разделения властей и различные

- ее модификации на Западе // Журнал российского права. 1997. № 4. С. 81–91.
98. Матюшин М.Н. Разделение властей как фактор построения правового государства в России: Дис. ... канд. социологич. наук. Ярославль, 2000.
 99. Милль Дж. С. Рассуждения о представительном правлении / Пер. с англ.. Челябинск, 2006.
 100. Милушева Т.В. Пределы и ограничения государственной власти (теоретико-правовое исследование): Дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2011.
 101. Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984.
 102. Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М., 2001.
 103. Монтескье Ш. О духе законов // Монтескье Ш. Избранные произведения / Под ред. М.П. Баскина. М., 1955. С. 157–733.
 104. Мухамеджанов Б.А. Форма правления Республики Казахстан: конституционная модель и практика государственного управления: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007.
 105. Некрасов С.И. Единство и разделение государственной власти в Российской Федерации (Федерация и субъекты): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
 106. Николаев А.М. Принцип разделения властей и его реализация в Конституции Российской Федерации 1993 г. и текущем законодательстве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
 107. Новицкая Т.И. Федеральный законодательный процесс в России в условиях разделения властей: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
 108. Овчинников В.А. Конституционный принцип разделения властей в современной России (проблемы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002.
 109. Ожиганов Э.Н., Платон Ф., Сахаров Н.А. и др. Президент – Правительство – исполнительная власть: российская модель: Сборник / Под ред. И.Г. Шаблинского. М., 1997.
 110. Окуньков Л.А., Рощин В.А. Вето Президента: Научно-

- практическое пособие. М., 1999.
111. Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран. М., 2012. С. 130.
 112. Осавелюк А.М. Форма правления и государственный режим по Конституции Российской Федерации: варианты поиска эффективности осуществления государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 22–25.
 113. Павличенко Н.М. Принцип разделения государственной власти в конституционном регулировании Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
 114. Парламент и Президент (опыт зарубежных стран): Труды Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 1995. Вып. 58.
 115. Плюсула Г.И. Взаимодействие законодательной и исполнительной властей в современной России: Учебное пособие. Новосибирск, 2005.
 116. Политические системы современных государств: Энциклопедический справочник: в 4 т. МГИМО (У) МИД России. ИНОП; гл. редактор А.В. Торкунов; науч. редактор А.Ю. Мельвиль; отв. редактор М.Г. Миронюк. М.: ОАО «Московские учебники и Картолиитография», 2009.
 117. Проблемы становления президентской республики в современной России: теория и практика. М., 2001.
 118. Прокошенкова Е.Е. Разделение властей как принцип механизма осуществления государственной власти в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
 119. Путятина А.Г. Разделение властей – конституционный принцип законотворческого процесса в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2010.
 120. Радченко В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации / Под ред. Б.С. Эбзеева. Саратов, 2000.
 121. Разделение властей и парламентаризм: Сборник статей / Редакционная коллегия: Глушко Е.К., Степанов И.М., Шульженко Ю.Л. М., 1992.

122. Разделение властей: история и современность: Спецкурс / Под ред. М.Н. Марченко. М., 1996.
123. Разделение властей: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004.
124. Рахманина Т.Н. Принцип разделения властей в конституционном механизме V Французской республики: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1977.
125. Романенко В.Б. Трансформация разделения властей социального государства постсоветской России. Ростов-на-Дону, 2012.
126. Рунец С.В. Ответственность главы государства (Россия и зарубежный опыт): Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008.
127. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты / Перевод с французского языка; отв. ред. Г.Э. Кучков. М., 1998.
128. Руссо Ж.-Ж. Трактаты / Составители В.С. Алексеев-Попов и А.Д. Хаютин. М., 1969.
129. Руссо Ж.-Ж. Политические сочинения / Изд. подгот. Б. Бернарди, С.В. Занин; отв. ред. И.А. Исаев. СПб., 2013.
130. Скуратов Ю.И. Разделение властей или распределение функций // Разделение властей и парламентаризм. М., 1992. С. 60–73.
131. Смольяков А.А. Принципы единства и разделения властей: теория, история, практика: Монография. СПб., 2011.
132. Соколов В.М. Принцип разделения властей: особенности и проблемы российской государственно-правовой модели: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
133. Степаненко Д.М. Институт роспуска представительного органа государственной власти в России: Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007.
134. Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000.
135. Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве России: Сравнительно-правовое исследование: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1999.

136. Тарасова О.Е. Принцип разделения властей и гражданское общество: диалектика взаимосвязи (социально-философский аспект): Дис. ... канд. философ. наук. Красноярск, 2004.
137. Тарбер Дж., Мези М., Пфиффнер Дж. и др. Разделённая демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом / Под общ. ред. Дж. Тарбера. Пер. с англ.. М., 1994.
138. Тихомиров Ю.А. Разделение властей или разделение труда? // Советское государство и право. 1967. № 1. С. 14–22.
139. Токвиль А. О демократии в Америке. М., 1987.
140. Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация // Разделение властей и парламентаризм. М., 1992. С. 3–49.
141. Труевцев К.М. Партитура для парламента и партия президента. Закономерности развития многопартийности и избирательного процесса в России. М., 2001.
142. Увачев В.А. Механизм разделения властей в правовом государстве. М., 2003.
143. Урвачева И.И. Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2000.
144. Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея / Перевод с английского, под общ. ред. Н.Н. Яковлева. М., 1994.
145. Филиппов И.В. Роль Президента в обеспечении разделения и взаимодействия властей в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
146. Хафизов А.А. Разделение властей в унитарном и федеративном государстве: историко-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2014.
147. Храмушин В.В. Взаимодействие ветвей власти на региональном уровне: Дис. ... канд. политич. наук. Саратов, 1997.
148. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1998.

149. Черкашин Е.Ю. Законодательные органы России и их место в системе разделения властей (историко-теоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996.
150. Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С. 15–23.
151. Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты // Советское государство и право. 1990. № 8. С. 3–12.
152. Шаблинский И.Г. Выключенный механизм: сдержки и противовесы в российской конституционной практике // Сравнительное конституционное обозрение. М., 2010. № 2. С. 107–115.
153. Шаблинский И.Г. Конституционные реформы в России и принцип разделения властей: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1997.
154. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / Пер. с венгерск.. М., 2001.
155. Шевцов В.С. Разделение властей в Российской Федерации. Часть первая. Разделение властей «по горизонтали». М., 2004.
156. Шеян А.Н. Институт правительственной ответственности в России: Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007.
157. Шохин А.Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М., 1997.
158. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995.

**ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Краткая хрестоматия к учебному курсу
по правовым проблемам организации власти³⁷¹**

ГОСУДАРСТВО

Платон

(427–347 до н.э.)

Книга четвертая

[...]

– ...Мы основываем это государство, вовсе не имея в виду сделать как-то особенно счастливым один из слоев его населения, но, наоборот, хотим сделать таким все государство в целом. Ведь именно в таком государстве мы рассчитывали найти справедливость, а несправедливость, наоборот, в наилучшем государственном строе и на основании этих наблюдений решить вопрос, так долго нас занимающий. <...>

...Не заставляй нас соединять с должностью стражей такое счастье, что оно сделает их кем угодно, только не стражами. Мы сумели бы и земледельцев нарядить в пышные одежды, облечь в золото и предоставить им лишь для собственного удовольствия возделывать землю, а гончары пускай с удовольствием разлягутся у очага, пьют себе вволю и пируют, подвинув поближе гончарный круг и занимаясь своим ремеслом лишь столько, сколько им хочется. И всех остальных мы подобным же образом можем сделать счастливыми, чтобы так процветало все государство.

[...]

– Богатство и бедность. ...Разбогатевший горшечник захочет ли, по-твоему, совершенствоваться в своем ремесле? ...

Скорее он будет становиться все более ленивым и небрежным. ...

А если по бедности он не сможет завести себе инструмента.. то его изделия будут хуже и он хуже обучит этому делу

³⁷¹ Составитель – Примакова Т.О., научный консультант – к.ю.н. Шустров Д.Г.

своих сыновей и других учеников. ...

Значит, и от того, и от другого — и от бедности, и от богатства — хуже становятся как изделия, так и сами мастера.

Так, по-видимому, мы нашли для наших стражей еще что-то такое, чего надо всячески остерегаться, как бы оно не проникло в государство незаметным для стражей образом.

— Что же это такое?

— Богатство и бедность. Одно ведет к роскоши, лени, новшествам, другая кроме новшеств — к низостям и злодеяниям.

— Конечно. Однако, Сократ, взвесь и это: как наше государство будет в силах воевать, если оно не располагает денежными средствами, в особенности если оно будет вынуждено вести войну с большим и богатым государством?

— Счастлив ты, если считаешь, что заслуживает названия государства какое-нибудь иное, кроме того, которое основываем мы. ... У всех остальных название должно быть длиннее, потому что каждое из них представляет собою множество государств... Как бы там ни было, в них заключены два враждебных между собой государства: одно — бедняков, другое — богатей; и в каждом из них опять-таки множество государств, так что ты промахнешься, подходя к ним как к чему-то единому. Если же ты подойдешь к ним как ко множеству и передашь денежные средства и власть одних граждан другим или самих их переведешь из одной группы в другую, ты всегда приобретешь себе союзников, а противников у тебя будет немного. И пока государство управляется разумно, как недавно и было нами постановлено, его мощь будет чрезвычайно велика; я говорю не о показной, а о подлинной мощи, если даже государство защищает всего лишь тысяча воинов. ...

...Государство можно увеличивать лишь до тех пор, пока оно не перестает быть единым, но не более этого.

...Потомство стражей, если оно неудачно, надо переводить в другие сословия, а одаренных людей из остальных сословий — в число стражей. Этим мы хотели сказать, что и каждого из остальных граждан надо ставить на то одно дело, к которому у него есть способности, чтобы, занимаясь лишь тем делом, ко-

торое ему подобает, каждый представлял бы собою единство, а не множество: так и все государство в целом станет единым, а не множественным.

[...]

Мы же в начале, когда основывали государство, установили, что делать это надо непременно во имя целого. Так вот это целое и есть справедливость или какая-то ее разновидность. Мы установили и после все время повторяли, если ты помнишь, что каждый отдельный человек должен заниматься чем-нибудь одним из того, что нужно в государстве, и притом как раз тем, к чему он по своим природным задаткам больше всего способен.

Но заниматься своим делом и не вмешиваться в чужие — это и есть справедливость, об этом мы слышали от многих других, да и сами часто так говорили. ...

Так вот, мой друг, заниматься каждому своим делом — это, пожалуй, и будет справедливостью. Знаешь, почему я так заключаю? ...

По-моему, кроме тех свойств нашего государства, которые мы рассмотрели, — его рассудительности, мужества и разумности — в нем остается еще то, что дает возможность присутствия их там и сохранения. И мы утверждали, что остаток, после того, как мы нашли эти три свойства, и будет справедливостью.

Видно, в вопросе совершенства государства способность каждого гражданина делать свое дело соперничает с мудростью, рассудительностью и мужеством.

...Справедливость состоит в том, чтобы каждый имел свое и исполнял тоже свое. Значит, вмешательство этих трех сословий в чужие дела и переход из одного сословия в другое — величайший вред для государства и с полным правом может считаться высшим преступлением.

Значит, это и есть несправедливость. И давай скажем еще раз: в противоположность ей справедливостью будет — и делает справедливым государство — преданность своему делу у всех сословий — дельцов, ремесленников и стражей, причем

каждое из них будет выполнять то, что ему свойственно.

Значит, мой друг, мы точно также будем расценивать и отдельного человека: в его душе имеются те же виды, что и в государстве, и вследствие такого же их состояния будет правильным применить к ним те же обозначения.

Познаем мы посредством одного из имеющихся у нас свойств, а гнев обусловлен другим, третье же свойство заставляет нас стремиться к удовольствию от еды, деторождения и всего того, что этому родственно.

[...]

Но ведь мы не забыли, что государство у нас было признано справедливым в том случае, если каждое из трех его сословий выполняет в нем свое дело.

[...]

Значит, нам надо помнить, что и каждый из нас только тогда может быть справедливым и выполнять свое дело, когда каждое из имеющихся в нас начал выполняет свое. ...

Итак, способности рассуждать подобает господствовать, потому что мудрость и попечение обо всей душе в целом – это как раз ее дело, начало же яростное должно ей подчиняться и быть ее союзником. ...

Оба эти начала, воспитанные таким образом, обученные и понявшие свое назначение, будут управлять началом вожделеющим...

И мужественным, думаю я, мы назовем каждого отдельного человека именно в той мере, в какой его яростный дух и в горе, и в удовольствиях соблюдает указания рассудка насчет того, что опасно, а что неопасно.

А мудрым – в той малой мере, которая в каждом главенствует и дает эти указания, ибо она-то и обладает знанием того, что пригодно и каждому отдельному началу, и всей совокупности этих трех начал.

Поистине справедливость была у нас чем-то в таком роде, но не в смысле внешних человеческих проявлений, а в смысле подлинно внутреннего воздействия на самого себя и на свои

способности. Такой человек не позволит ни одному из имеющих в его душе начал выполнять чужие задачи или досаждать друг другу взаимным вмешательством: он правильно отводит каждому из этих начал действительно то, что им свойственно; все это он связует вместе и так из множественности достигает собственного единства, рассудительности и слаженности.

Во всем этом он считает и называет справедливой и прекрасной ту деятельность, которая способствует сохранению указанного состояния, а мудростью – умение руководить такой деятельностью.

Несправедливой деятельностью он считает ту, что нарушает все это, а невежеством – мнения, ею руководящие.

Она должна заключаться, не правда ли, в каком-то раздоре указанных трех начал, в беспокойстве, во вмешательстве в чужие дела...

Приводится по: Перевод А.Н. Егунова. Платон. Государство В кн.: Соб.соч. в 3-х тт. Т.3(1). М.,1971 (С. 419–445)

ПОЛИТИКА

Аристотель

(384–322 до н.э.)

Книга четвертая

XI 1. Обратимся теперь как к общему, так и к более тщательному рассмотрению отдельных частей, составляющих основу каждого из видов государственного устройства. Во всяком государственном устройстве этих основных частей три; с ними должен считаться дельный законодатель, извлекая из них пользу для каждого из видов государственного устройства. От превосходного состояния этих частей зависит и прекрасное состояние государственного строя; да и само различие отдельных видов государственного строя обусловлено различным устройством каждой из этих частей. Вот эти три части:

первая – законосовещательный орган, рассматривающий дела государства, вторая – должности (именно какие должности должны быть вообще, чем они должны ведасть, каков должен быть способ их замещения), третья – судебные органы.

Законосовещательный орган правомочен решать вопросы о войне и мире, о заключении и расторжении союзов, о законах, о смертной казни, об изгнании, о конфискации имущества, об избрании должностных лиц и об их отчетности.

2. Решение всего этого круга дел может быть поручено либо всем гражданам, либо части их (например, какому-нибудь одному должностному лицу или нескольким), или же решение некоторых дел может быть предоставлено всему составу гражданства, а решение других – части его. Демократическим началом является то, когда все граждане решают все дела, поскольку к такого рода равенству демократия и стремится.

3. Если решают все, то осуществляться это может несколькими способами. Один из них заключается в том, что решение предоставляется не всем гражданам в полном составе, но между ними соблюдается известная очередность; таково государственное устройство Телекла Милетского. И при других государственных устройствах должностные лица, сойдясь вместе, совещаются, должности же замещаются всеми гражданами поочередно, в порядке фил и даже еще более мелких подразделений гражданской общины, пока не пройдут все; в полном составе граждане собираются на совещание только тогда, когда речь идет о вопросах законодательства и вопросах, касающихся самого государственного устройства, а также для выслушивания распоряжений должностных лиц.

4. Другой способ состоит в том, что совещаются все вместе, но сходятся только для избрания должностных лиц, по вопросам, касающимся законодательства, войны, мира и принятия отчета, во всех же остальных случаях действуют особые для каждой отрасли управления должностные лица, назначенные из всех граждан путем избрания или посредством жребия. Третий способ: граждане собираются по поводу избрания

должностных лиц и принятия отчетов и чтобы совещаться о войне и союзах; остальными делами управляют должностные лица, назначенные по мере возможности путем избрания, что бывает особенно необходимо для тех должностей, которые требуют от лиц, облеченных ими, специальных знаний.

5. Четвертый способ состоит в том, что все граждане совещаются в объединенном собрании обо всех государственных делах; должностные лица ни по какому вопросу не могут выносить своего решения, но дают только предварительное заключение. Этот последний способ применяется в настоящее время в крайних демократиях, которые, по нашему мнению, соответствуют династической олигархии и тираннической монархии.

Все эти способы свойственны демократическому строю.

6. Если же вся законосовещательная власть сосредоточена в руках только некоторых лиц, то это уже характерный признак олигархического строя. И здесь имеется несколько различных способов. Если избрание упомянутых нескольких лиц обусловлено более или менее умеренным имущественным цензом, благодаря чему избранию подлежит большинство граждан, если следуют предписаниям законов, не допуская нарушений в том, что запрещается законом, и если тот, кто обладает цензом, допускается к законосовещательной власти, то такого рода олигархия, отличающаяся умеренностью, приближается к политике. Когда же право на участие в законосовещательной власти принадлежит не всем, а только избранным, но они правят, как и в первом случае, по закону, тогда мы имеем дело с олигархией в собственном смысле. Если же лица, обладающие законосовещательной властью, пополняют свой состав путем кооптации из своей же среды, когда сын заступает место отца и когда они стоят выше законов, то такого рода строй должен быть признан крайней олигархией.

7. Если законосовещательная власть по некоторым делам, как, например, по вопросам войны, мира, отчетов должностных лиц, принадлежит всем, по остальным же делам — долж-

ностным лицам и должности замещаются путем выбора, а не по жребию, то этот государственный строй аристократический. Если же для некоторых дел должностные лица назначаются по выбору, а для других — по жребию (в последнем случае либо непосредственно по жребию, либо по жребию из числа предварительно намеченных кандидатов) или если при замещении должностей применяются совместно и избрание и жребий, то в таком случае мы имеем дело отчасти с аристократией, отчасти с политией в собственном смысле.

Вот как может быть распределена законосовещательная власть в соответствии с видами государственного устройства, и сообразно с указанным распределением происходит управление при каждом государственном устройстве.

8. Для демократического строя, как его обычно понимают в настоящее время (я имею в виду такую демократию, где верховная власть народа стоит даже выше закона), было бы полезно в целях лучшего устройства законосовещательной власти применять способ, осуществляемый в олигархиях относительно судебных установлений. Именно: там под угрозой денежного штрафа заставляют отправлять судебские обязанности тех, кого желают видеть судьями, тогда как в демократиях выдают плату неимущим. Так следовало бы делать и относительно народных собраний: тогда все — простой народ со знатными, а последние с народной массой, — совещаясь вместе, станут обсуждать дела лучше. Полезно также, чтобы в обсуждении принимали участие, путем ли выбора или по жребию, все части гражданского населения в равной пропорции. Наконец, в тех случаях, когда представители простого народа будут иметь численный перевес над лицами, подготовленными к политической деятельности, полезно было бы давать вознаграждение не всем, но только такому числу их, которое соответствовало бы числу знатных, или же из того разряда, который имеет численный перевес или излишек, исключать его по жребию.

9. В олигархиях следует либо добавлять путем избрания

известное число людей из народной массы, либо установить такую должность, какая существует в некоторых государствах, — пробулов и номофилаков — и обсуждать только те дела, о которых они представят свои предварительные заключения. При таком порядке народ будет иметь свою долю участия в законсовещательной власти и лишен будет возможности отменить что-либо в государственном устройстве; народные постановления тогда будут либо вполне согласовываться с решениями пробулов и номофилаков, либо ни в чем не будут противоречить вносимым законопроектам. Можно также совещательный голос предоставить всем, решающий же — только должностным лицам.

10. Вообще же следует поступать вопреки установившемуся в политиях обыкновению: народной массе должно быть предоставлено право отклонять вносимые законопроекты, но не право самостоятельно выдвигать их — отклоненный законопроект должен опять возвратиться к должностным лицам. В политиях же поступают наоборот: немногие имеют право отвергать законопроекты, выдвигать же их они не имеют права; последнее всегда принадлежит наиболее многочисленному собранию.

Вот наши заключения о законсовещательной, главной власти в государстве.

Приводится по: Аристотель. Сочинения. В 4 т. (Серия «Философское наследие»). Т. 4. / Ред. и вступ. ст. А.И. Доватура, Ф.Х. Кессиди. / Пер. С.А. Жебелева под ред. А.И. Доватура. М.: Мысль, 1983. С. 514–517

ВСЕОБЩАЯ ИСТОРИЯ В СОРОКА КНИГАХ

Полибий

(ок. 200–120 до н.э.)

Книга шестая

[...]

11. Итак, в государстве римлян были все три власти, причем все было распределено между отдельными властями и при помощи их устроено столь равномерно и правильно, что никто, даже из туземцев, не мог бы решить, аристократическое ли было все управление в совокупности, или демократическое, или монархическое. Да это и понятно. В самом деле: если мы сосредоточим внимание на власти консулов, государство покажется вполне монархическим и царским, если на сенате — аристократическим, если, наконец, кто-либо примет во внимание только положение народа, он, наверное, признает Римское государство демократией.

12. Вот то значение, каким пользовалась тогда и, за немногими исключениями, пользуется до сих пор каждая из этих властей в Римском государстве. Консулы, пока не выступают в поход с легионами и остаются в Риме, вершат все государственные дела; ибо все прочие должностные лица, за исключением трибунов, находятся в подчинении у них и покорности; они также вводят посольства в сенат. Кроме того, консулы докладывают сенату дела, требующие обсуждения, и блюдают за исполнением состоявшихся постановлений. Ведению консулов подлежат и все государственные дела, подлежащие решению народа: они созывают народные собрания, вносят предложения, они же исполняют постановления большинства. Далее, они имеют почти неограниченную власть во всем, что касается приготовлений к войне и вообще военных походов, ибо они властны требовать по своему усмотрению войска от союзников, назначать военных трибунов, производить набор солдат и выбирать годных к военной службе. Кроме того, они властны подвергнуть наказанию всякого, кого

бы ни пожелали, из подчиненных им в военном лагере. Они вправе расходовать государственные деньги, сколько угодно, так как за ним следует квестор, готовый исполнить каждое их требование. Поэтому всякий, кто обратит свой взор только на эту власть, вправе будет назвать Римское государство истинной монархией или царством. Высказанное здесь мнение сохранило, пожалуй, свою силу и тогда, если в том, что мы сказали или скажем ниже, наступит какая-либо перемена.

13. Что касается сената, то в его власти находится прежде всего казна, ибо он ведает всяким приходом, равно как и всяким расходом. Так, квесторы не могут производить выдачи денег ни на какие нужды без постановления сената, за исключением расходов, требуемых консулами. Да и самый большой расход, превосходящий все прочие, тот, который употребляют цензоры каждые пять лет на исправление и сооружение общественных зданий, производится с соизволения сената, который и дает цензорам разрешение. Равным образом все преступления, совершаемые в пределах Италии и подлежащие расследованию государства, каковы: измена, заговор, изготовление ядов, злонамеренное убийство, ведает сенат. Ведению сената подлежат также все те случаи, когда требуется решить спор по отношению к отдельному лицу или городу в Италии, наказать, помочь, защитить. На обязанности сената лежит отправлять посольства к какому-либо народу вне Италии с целью ли замирения, или для призыва к помощи, или для передачи приказания, или для принятия народа в подданство, или для объявления войны. Равным образом от сената зависит во всех подробностях и то, как принять явившееся в Рим посольство и что ответить ему. Ни в одном деле, из поименованных выше, народ не принимает ровно никакого участия. Таким образом, государство представляется совершенно аристократическим, если кто явится в Рим в отсутствии консула. В этом убеждены многие эллины и цари, ибо все почти дела римлян решаются сенатом.

14. По этой причине не без основания можно спросить, какая же доля участия в государственном управлении остается

народу, да и остается ли какая-нибудь, если сенату принадлежит решение всех перечисленных нами дел, если — и это самое важное — сенат ведает всеми доходами и расходами, если, с другой стороны, консулы имеют неограниченные полномочия в деле военных приготовлений и в военных походах. При всем этом остается место и для участия народа, даже для участия весьма влиятельного. Ибо в государстве только народ имеет власть награждать и наказывать, между тем только наградами и наказаниями держатся царства и свободные государства, говоря вообще, все человеческое существование. В самом деле там, где или не сознается разница между наградой и наказанием, или хотя сознается, но они распределяются неправильно, никакое предприятие не может быть ведено правильно. Да и мыслимо ли это, если люди порочные оцениваются наравне с честными? Часто народ решает и такие дела, которые влекут за собою денежную пеню, если пеня за преступление бывает значительна, особенно если обвиняемыми бывают высшие должностные лица; смертные приговоры постановляет только народ. В этом отношении у римлян существует порядок, достойный похвалы и упоминания, именно: осуждаемым на смерть в то время, как приговор постановляется, они позволяют согласно обычаю уходить явно, осудить себя на добровольное изгнание, хотя бы одна только треть из участвующих в постановлении приговора не подала еще своего голоса. Местами убежища для изгнанников служат города: Неаполь, Пренест, Тибур и все прочие, состоящие в клятвенном союзе с римлянами. Народ же дарует почести достойным гражданам, а это — лучшая в государстве награда за доблесть. Он же властен принять закон или отвергнуть его, и — что самое важное — решает вопросы о войне и мире. Потом, народ утверждает или отвергает заключение союза, замирение, договоры. Судя по этому всякий вправе сказать, что в Римском государстве народу принадлежит важнейшая доля в управлении; и что оно — демократия.

15. ... теперь мы скажем, каким образом отдельные власти могут при желании или мешать одна другой, или оказывать

взаимную поддержку и содействие. Так, когда консул получает упомянутую выше власть и выступает в поход с полномочиями, он хотя и делается неограниченным исполнителем предлежащего дела, но не может обойтись без народа и сената: независимо от них он не в силах довести свое предприятие до конца. Ибо, очевидно, легионы нуждаются в непрерывной доставке припасов; между тем помимо сенатского определения не может быть доставлено легионам ни хлеба, ни одежды, ни жалованья; вследствие этого, если бы сенат пожелал вредить и препятствовать, начинания вождей остались бы невыполненными. Кроме того, от сената зависит, осуществляются или нет планы и расчеты военачальников, и потому еще, что сенат имеет власть послать нового консула по истечении годовичного срока или продлить службу действующего. Далее, во власти сената превознести и возвеличить успехи вождей, равно как отнять у них блеск и умалить их; ибо без согласия сената и без денег, им отпускаемых, военачальники или совсем не могут устраивать так называемые у римлян триумфы, или не могут устроить их с подобающей торжественностью. К тому же они обязаны, как бы далеко от родины ни находились, добиваться благосклонности народа, ибо, как сказано мною выше, народ утверждает или отвергает заключение мира и договоры. Важнее всего то, что консулы обязаны при сложении должности отдавать отчет в своих действиях перед народом. Таким образом, для консулов весьма небезопасно пренебрегать благоволением как сената, так равно и народа.

16. С другой стороны, сенат при всей своей власти обязан в государственных делах прежде всего сообразоваться с народом и пользоваться его благоволением, а важнейшие и серьезнейшие следствия и наказания за преступления против государства, наказуемые смертью, сенат не может производить, если предварительное постановление его о том не будет утверждено народом. Точно то же в делах, подлежащих ведению сената, именно: если кто-нибудь войдет с предложением закона, который посягает в чем-либо на власть сената, принадлежащую ему в силу обычая, или отнимает у сенаторов председатель-

ство и почести, или даже угрожает ущербом их имуществу, все это и подобное народ властен принять и отвергнуть. Но еще важнее следующее: хотя бы один из народных трибунов высказался против, сенат не только не в силах привести в исполнение свои постановления, он не может устраивать совещания и даже собираться, а трибуны обязаны действовать всегда в угоду народу и прежде всего сообразоваться с его волей. Таким образом, сенат по всем этим причинам боится народа и со вниманием относится к нему.

17. В равной мере и народ находится в зависимости от сената и обязан сообразоваться с ним в делах государства и частных лиц. В самом деле, многие работы во всей Италии, перечислить которые было бы нелегко, по управлению и сооружению общественных зданий, а также многие реки, гавани, сады, прииски, земли, короче, все, что находится во власти римлян, отдается цензорами на откуп. Все поименованное здесь находится в ведении народа, и, можно сказать, почти все граждане причастны к откупам и к получаемым через них выгодам. Так, одни за плату сами принимают что-либо от цензоров на откуп, другие идут в товарищи к ним, третьи являются поручителями за откупщиков, четвертые несут за них в государственную казну свое состояние. По всем этим делам решает сенат, именно: назначить срок уплаты, в случае несчастья облегчить плательщиков, или при несостоятельности совсем освободить от обязательства. Словом, во многих случаях сенат имеет возможность причинить вред или пособить людям, имеющим отношение к общественному достоянию, ибо по всем поименованным делам нужно обращаться к сенату. Потом — что самое важное — из среды сенаторов избираются судьбы в многочисленнейших тяжбах как государственных, так и частных, если только тяжбы возбуждаются по важному обвинению. Вот почему все граждане, находясь в зависимости от сената и опасаясь неверного исхода тяжбы, заботливо воздерживаются от возражений против сенатских определений и от противодействия сенату. Точно так же они не имеют охоты противодействовать видам консулов, ибо каждый гражданин в

отдельности и все вместе подчинены власти консулов во время войны.

18. Хотя каждая власть имеет полную возможность и вредить другой, и помогать, однако во всех положениях они обнаруживают подобающее единодушие, и потому нельзя было бы указать лучшего государственного устройства. В самом деле, когда какая-либо угрожающая извне общая опасность побуждает их к единодушию и взаимопомощи, государство обыкновенно оказывается столь могущественным и деятельным, что никакие нужды не остаются без удовлетворения. Если что-нибудь случится, всегда все римляне соревнуются друг с другом в совместном обсуждении, исполнение принятого решения не запаздывает, каждый отдельно и все в совокупности содействуют осуществлению начинаний. Вот почему это государство благодаря своеобразности строя оказывается неодолимым и осуществляет все свои планы. Когда, с другой стороны, римляне по освобождении их от внешних опасностей живут в счастии и богатстве, приобретенном победами, наслаждаются благосостоянием и, легкомысленно поддаваясь льстецам, становятся необузданными и высокомерными, как бывает обыкновенно при таких обстоятельствах, особенно тогда можно видеть, как это государство в самом себе почерпает исцеление. Ибо если какая-либо власть возомнит о себе не в меру, станет притязательной и присвоит себе неподобающее значение, между тем как, согласно только что сказанному, ни одна из властей не довлеет себе и каждая из них имеет возможность мешать и противодействовать замыслам других, то чрезмерное усиление одной из властей и превознесение над прочими окажется совершенно невозможным. Действительно, все остается на своем месте, так как порывы к переменам сдерживаются частью внешними мерами, частью исконным опасением противодействия с какой бы то ни было стороны.

Приводится по: Полибий. Всеобщая история в сорока книгах / Перевод с греческого Ф. Г. Мищенко, с его предисловием, примечаниями, указателем, картами. М.: 1890—1899. С. 149—151

О ПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРЕЙ

Фома Аквинский
(1225/1226–1274)

Книга 1

Глава XIV. О том, какой способ правления подобает царю, поскольку он должен следовать божественному способу правления. Этот способ управления показан на примере управления судом; тут и дается сравнение власти священнослужителя и власти короля.

[...]

Итак, люди объединяются затем, чтобы хорошо жить вместе, чего не может достичь никто, живя в одиночестве; но благая жизнь следует добродетели, ибо добродетельная жизнь есть цель человеческого объединения.

[...]

Но жить, следуя добродетели, не является конечной целью объединенного множества, цель — посредством добродетельной жизни достичь небесного блаженства. Привести к этой цели — назначение не земной, а божественной власти. Такого рода власть принадлежит Тому, Кто является не только человеком, но и Богом, а именно Господу нашему Иисусу Христу.

[...]

Итак, служение Его царству, поскольку духовное отделено от земного, вручено не земным правителям, а священникам и особенно высшему священнику, наследнику Петра, наместнику Христа Папе Римскому, которому все цари христианского мира должны подчиняться, как самому Господу Иисусу Христу. Ведь те, кому принадлежит забота о предшествующих целях, должны подчиняться тому, кому принадлежит забота о конечной цели, и признавать его власть.

Глава XV. О том, что царь, направляющий своих подданных к добродетельной жизни, следует по пути как к конечной цели,

так и к предшествующим целям. Здесь показано, что направляет к благой жизни, и что ей препятствует, и какие средства царь должен употребить для устранения этих препятствий

[...]

Итак, если, как было сказано, тот, кто имеет попечение о конечной цели, должен руководить теми, кто имеет попечение о направляющихся к цели, и направлять их своей властью, то из сказанного становится очевидным, что обязанностью царя является как подчинение тому, что относится к обязанностям священнослужителя, так и главенство над всем тем, что относится к мирским делам, направляя их властью своего правления. Поскольку целью жизни, которой мы ныне живем, следуя добродетели, является небесное блаженство, к обязанностям царя относится, таким образом, заботиться о благой жизни множества, чтобы она была достойна обретения небесного блаженства, а именно, чтобы царь предписывал то, что ведет к небесному блаженству и препятствовал бы, насколько это возможно, тому, что является губительным для этой цели.

[...]

Итак, царю, сведущему в законе Божиим, прежде всего следует заняться тем, чтобы подчиненное ему множество жило благой жизнью, а эта забота состоит из трех частей: во-первых, чтобы он установил в подчиненном множестве благую жизнь; во-вторых, чтобы установленное сохранял; в-третьих, чтобы его улучшал.

[...]

Итак, в связи с упомянутой триадой царю предстоит тройная задача. Во-первых, заботиться о преемственности людей и назначении тех, кто возглавляет различные службы. Подобным образом божественное управление относительно того, что тленно (ведь эти вещи не могут оставаться неизменными вечно), предусматривает, чтобы, рождаясь, одно приходило на место другого, ибо именно так сохраняется целостность вселенной. Так и попечением царя сохраняется добро подчиненного множества, пока он заботливо следит, чтобы другие всту-

пали на покинутые места. Во-вторых, чтобы своими законами и предписаниями, наказаниями и наградами он удерживал подчиненных себе людей от греха и побуждал к доблестным делам, восприняв пример Бога, давшего людям закон, воздающего тем, кто его соблюдает, вознаграждение, а тем, кто преступает, — наказание. Третья задача, стоящая перед царем, чтобы все подчиненное ему множество могло отразить врагов. Ведь ничто не поможет избежать внутренних опасностей, если нельзя оборониться от опасностей внешних.

Приводится по: Аквинский Ф. О правлении государей // Политические структуры эпохи феодализма в Западной Европе VI–XVII вв. — Л.: Наука, 1990. С.233, 243].

ДВА ТРАКТАТА О ПРАВЛЕНИИ

**Джон Локк
(1632–1704)**

Книга вторая

Глава XII

О законодательной, исполнительной и федеративной власти в государстве

143. Законодательная власть — это та власть, которая имеет право указывать, как должна быть употреблена сила государства для сохранения сообщества и его членов. Но так как те законы, которые должны постоянно соблюдаться и действие которых непрерывно, могут быть созданы за короткое время, то нет необходимости, чтобы законодательный орган действовал все время и тогда, когда ему нечего будет делать. И кроме того, поскольку искушение может быть слишком велико при слабости человеческой природы, склонной цепляться за власть, то те же лица, которые обладают властью создавать законы, могут также захотеть сосредоточить в своих руках и

право на их исполнение, чтобы, таким образом, сделать для себя исключение и не подчиняться созданным ими законам и использовать закон как при его создании, так и при его исполнении для своей личной выгоды; тем самым их интересы становятся отличными от интересов всего сообщества, противоречащими целям общества и правления. Вот почему в хорошо устроенных государствах, где благо целого принимается во внимание так, как это должно быть, законодательная власть передается в руки различных лиц, которые, собравшись должным образом, обладают сами или совместно с другими властью создавать законы; когда же они это исполнили, то, разделившись вновь, они сами подпадают под действие тех законов, которые были ими созданы.

144. Но так как законы, которые создаются один раз и в короткий срок, обладают постоянной и устойчивой силой и нуждаются в непрерывном исполнении или наблюдении за этим исполнением, то необходимо, чтобы все время существовала власть, которая следила бы за исполнением тех законов, которые созданы и остаются в силе. И таким образом, законодательную и исполнительную власть часто надо разделять.

145. Существует еще одна власть в каждом государстве, которую можно назвать природной, так как она соответствует той власти, которой по природе обладал каждый человек до того, как он вступил в общество. Ведь хотя в государстве члены его являются отличными друг от друга личностями и в качестве таковых управляются законами общества, все же по отношению к остальной части человечества они составляют одно целое, которое, как прежде каждый из его членов, все еще находится в естественном состоянии по отношению к остальной части человечества. Отсюда следует, что все споры, которые возникают между кем-либо из людей, находящихся в обществе, с теми, которые находятся вне общества, ведутся народом; и ущерб, нанесенный одному из его членов, затрагивает, в вопросе о возмещении этого ущерба, весь народ.

146. Следовательно, сюда относится право войны и мира,

право участвовать в коалициях и союзах, равно как и право вести все дела со всеми лицами и сообществами вне данного государства; эту власть, если хотите, можно назвать федеративной.

147. Эти две власти, исполнительная и федеративная, хотя они в действительности отличаются друг от друга, так как одна из них включает в себя исполнение муниципальных законов общества внутри его самого по отношению ко всему, что является его частями, другая же включает в себя руководство внешними безопасностью и интересами общества в отношениях со всеми теми, от кого оно может получить выгоду или потерпеть ущерб, все же эти два вида власти почти всегда объединены. И хотя эта федеративная власть при хорошем или дурном ее осуществлении имеет огромное значение для государства, все же она менее способна руководствоваться предшествующими постоянными положительными законами, чем исполнительная власть; и поэтому по необходимости она должна предоставляться благоразумию и мудрости тех, в чьих руках она находится, для того чтобы она была направлена на благо общества.

[...]

...исполнительная и федеративная власть в каждом сообществе в действительности отличается друг от друга, все же их вряд ли следует разделять и передавать одновременно в руки различных лиц. Ведь обе эти власти требуют для своего осуществления силы общества, и почти что невыполнимо сосредоточивать силу государства в руках различных и друг другу не подчиненных лиц или же создавать такое положение, когда исполнительная и федеративная власть будут доверены лицам, которые могут действовать независимо, вследствие чего сила общества будет находиться под различным командованием, а это может рано или поздно привести к беспорядку и гибели.

Глава XIII

О соподчиненности властей в государстве

149. Хотя в конституционном государстве, опирающемся на свой собственный базис и действующем в соответствии со своей собственной природой, т. е. действующем ради сохранения сообщества, может быть всего одна верховная власть, а именно законодательная, которой все остальные подчиняются, и должны подчиняться, все же законодательная власть представляет собой лишь доверенную власть, которая должна действовать ради определенных целей, и поэтому по-прежнему остается у народа верховная власть устранять или заменять законодательный орган, когда народ видит, что законодательная власть действует вопреки оказанному ей доверию. Ведь вся переданная на основе доверия власть предназначается для достижения одной цели и ограничивается этой целью; когда же этой целью явно пренебрегают или оказывают ей сопротивление, то доверие по необходимости должно быть отобрано, и власть возвращается в руки тех, кто ее дал.

[...]

Ведь ни один человек и ни одно общество людей не обладают властью передать свое сохранение или, следовательно, средства к тому абсолютной воле и деспотическому господству другого; когда кто-либо будет стараться привести их в такое рабское состояние, то они всегда будут сохранять право на то, с чем они не имеют права расстаться, а также право избавить себя от тех, кто посягает на этот основной священный и неизменный закон самосохранения, ради которого они вступили в общество. И таким образом, можно сказать, что в этом отношении сообщество всегда представляет собой верховную власть, но его нельзя считать таковой при наличии какой-либо формы правления, так как эта власть народа не может осуществляться до тех пор, пока не распущено правительство.

150. Во всех случаях, пока существует правление, законодательная власть является верховной. Ведь то, что может создавать законы для других, необходимо должно быть выше их;

а поскольку законодательная власть является законодательной в обществе лишь потому, что она обладает правом создавать законы для всех частей и для каждого члена общества, предписывая им правила поведения и давая силу для наказания, когда они нарушены, постольку законодательная власть по необходимости должна быть верховной и все остальные власти в лице каких-либо членов или частей общества проистекают из нее и подчинены ей.

151. В некоторых государствах, где законодательный орган не всегда действует, а исполнительная власть доверена одному лицу, которое также участвует и в законодательном органе, то это одно лицо с некоторой натяжкой можно также назвать верховным. Так как над ним нет вышестоящего законодательного органа, так как нет такого закона, который мог бы быть создан без его согласия, — а вряд ли можно ожидать, что будет такой закон, который когда-либо подчинит его остальной части законодательного органа, — то он вполне справедливо в этом отношении может быть назван верховным. Но следует отметить, что, хотя ему приносится присяга и клятва на верность, она приносится ему не как верховному законодателю, а как верховному исполнителю закона, созданного совместной властью его и других: присяга представляет собой лишь повиновение в соответствии с законом; когда же он нарушает этот закон, то он не имеет права притязать на повиновение и не может его требовать иначе, кроме как будучи общественным деятелем, наделенным властью закона; и поэтому его следует считать образом, фантомом или представителем государства, движимым волею общества, объявленной в его законах; и следовательно, он не имеет ни воли, ни [с. 350] власти, кроме тех, которыми обладает закон. Но когда он теряет это представительство, эту общественную волю и действует по своей личной воле, то он роняет себя и является лишь частным лицом без власти и без воли, которое не имеет права на повиновение; члены общества обязаны повиноваться только воле общества.

152. Исполнительная власть, если она находится где угод-

но, но только не в руках лица, которое участвует также и в законодательном органе, явно является подчиненной и подотчетной законодательной власти и может быть по желанию изменена и смещена; это значит, что не высшая исполнительная власть свободна от подчинения, а высшая исполнительная власть, доверенная одному человеку, который, принимая участие в законодательном органе, не имеет отдельного вышестоящего законодательного органа, которому он подчиняется и подотчетен, подчинен тому лишь в такой степени, в какой он сам примкнет и даст свое согласие; таким образом, он подчинен не в большей степени, чем он сам будет это считать нужным, а это, как можно с уверенностью заключить, будет лишь в самой незначительной степени.

153. Нет никакой необходимости и даже нет большого удобства в том, если законодательный орган будет действовать непрерывно. Однако это абсолютно необходимо для исполнительной власти: ведь не всегда имеется нужда в создании новых законов, но всегда необходимо выполнять те законы, которые созданы. Когда законодательный орган передал исполнение созданных им законов в другие руки, то у него все еще остается власть взять это из других рук, когда к тому будет причина, и наказать за любое дурное управление, нарушающее законы. То же самое справедливо и в отношении федеративной власти, так как и она, и исполнительная власть — обе являются министерскими и подчиненными по отношению к законодательной власти, которая, как было показано, в конституционном государстве является верховной.

154. Если законодательный орган или какая-либо часть его состоят из представителей, избранных на этот срок народом, которые впоследствии возвращаются в обычное состояние подданных и не принимают участия в законодательном органе, кроме как по новому выбору, то это право выбора должно также осуществляться народом либо в определенные назначенные сроки, либо же тогда, когда он будет призван к этому. В этом последнем случае право созывать законодательный

орган обычно дается исполнительной власти и имеет одно из следующих двух ограничений в отношении срока: либо первоначальная конституция требует, чтобы представители собирались и действовали через определенные промежутки, и тогда исполнительная власть не делает ничего, кроме официального издания руководств к их выбору и созыву в соответствии с должными формами, или же благоразумию исполнительной власти предоставляется выносить решение об их созыве путем новых выборов, когда обстоятельства или острые нужды народа требуют изменения старых законов, или создания новых, или же устранения либо предотвращения любых неудобств, которые терпит народ или которые ему угрожают.

155. Здесь могут спросить: что произойдет, если исполнительная власть, обладая силой государства, использует эту силу, чтобы воспрепятствовать созыву и работе законодательного органа, в то время как первоначальная конституция или народные нужды требуют этого? Я утверждаю, что применение силы в отношении народа без всякого на то права и в противоречие доверию, оказанному тому, кто так поступает, представляет собой состояние войны с народом, который обладает правом восстановить свой законодательный орган, чтобы он осуществлял его власть. Ибо народ создал законодательный орган для того, чтобы он осуществлял его законодательную власть либо в определенное время, либо тогда, когда в этом есть необходимость, а когда ему мешает какая-либо сила делать то, что необходимо для общества и от чего зависит безопасность или сохранение народа, народ вправе устранить эту силу силой же. Во всех положениях и состояниях лучшее средство против силы произвола — это противодействовать ей силой же.

156. Право созывать и распускать законодательный орган — право, которым обладает исполнительная власть, — не дает исполнительной власти верховенства над законодательной, а является просто доверенным полномочием, данным ей в интересах безопасности народа в том случае, когда неопреде-

ленность и переменчивость человеческих дел не могут вынести постоянного установленного правила. Ведь невозможно, чтобы первые создатели государства благодаря какому-либо предвидению в такой степени смогли предугадывать будущие события, чтобы быть в состоянии установить точно определенные периоды созывов и длительности работы законодательных органов во все времена, причем так, чтобы это в точности отвечало всем потребностям государства. Лучшим средством против этого недостатка было доверить это благо разумию тех, кто всегда будет налицо и чьей задачей является следить за общественным благом. Постоянные частые созывы законодательного органа и длительные периоды его заседаний без особой на то необходимости не могут не быть тягостны для народа и с течением времени обязательно создадут более опасные неудобства; и тем не менее стремительный ход событий иногда может потребовать немедленной помощи этого органа, малейшее промедление с его созывом может подвергнуть народ опасности; иногда же вопросы, рассматриваемые этим органом, могут иметь такое огромное значение, что ограниченное время его заседаний может оказаться слишком коротким для его работы и лишит народ того блага, которое он мог бы получить только благодаря зрелому обсуждению их. Что же в таком случае можно сделать, чтобы сообщество не подвергалось время от времени неизбежному риску с той или с другой стороны, порождаемому раз навсегда фиксированными промежутками и периодами созыва и работы законодательного органа, как не доверить это благо разумию тех, кто, будучи налицо и разбираясь в положении общественных дел, может использовать эту прерогативу на благо общества? И в чьи руки лучше всего это передать, как не в руки тех, кому доверено исполнение законов для той же цели? Таким образом, если назначение времени для созыва и заседаний законодательного органа не установлено первоначальной конституцией, то оно, естественно, переходит в руки исполнительной власти, причем не как деспотической власти, зависящей от собственной

прихоти, — эти полномочия всегда должны использоваться только на благо общества, как этого требуют события и изменения в делах.

[...]

...хотя исполнительная власть может обладать прерогативой созывать и распускать подобные сессии законодательного органа, она из-за этого все же не является верховной в отношении его.

[...]

158. *Salus populi supreme lex* является, несомненно, настолько справедливым и основным законом, что тот, кто искренне ему следует, не может впасть в какое-либо пагубное заблуждение. Следовательно, если исполнительная власть, имеющая право созывать законодательный орган, заботясь больше о правильной пропорции, чем о форме представительства, регулирует не по старому обычаю, а на разумной основе число членов от всех мест, которые имеют право самостоятельного представительства, на что никакая часть народа, как бы она ни была объединена, не может претендовать иначе, как пропорционально к той помощи, которую она оказывает обществу, то в этом случае нельзя считать, что будет создан новый законодательный орган, напротив, будет восстановлен старый и настоящий и исправлены те непорядки, которые возникли с течением времени столь же незаметно, как и неизбежно. Ведь интересы и намерения народа требуют справедливого и равного представительства; тот, кто приближает его к этому, является несомненным другом и установителем правительства и не может не получить согласие и одобрение сообщества. Прерогатива представляет собой не более чем власть в руках государя для заботы об общественном благе в тех случаях, когда в связи с непредвиденными и переменчивыми событиями определенные и неизменяемые законы не могут служить надежным руководством; что бы ни делалось явно для блага народа и для установления власти правительства на его истинных основах — это есть и всегда будет справедливой пре-

рогативой. Право создавать новые объединения и в связи с этим выбирать новых представителей предполагает, что с течением времени нормы представительства могут меняться и справедливое право быть представленными получают те места, которые раньше такого права не имели, и по той же причине те, что имеют право, теряют его и становятся слишком незначительными для той привилегии, которую раньше имели. Не изменение нынешнего положения, возникшего, вероятно, вследствие продажности и разложения, является покушением на правительство, а его стремление нанести ущерб народу или угнетать его и создать какую-либо группу или партию, отличную от всего остального общества и находящуюся по отношению к нему в неравном положении. Все, что не может не быть признано полезным для общества и всего народа и осуществлено посредством справедливых и серьезных мероприятий, всегда, когда это будет сделано, оправдывает себя; и если народ изберет своих представителей на основе справедливых и, бесспорно, равных пропорций, соответствующих первоначальной структуре правительства, то нельзя сомневаться, что это явится волей и актом общества независимо от того, кем это было разрешено или кто был тому причиной.

Приводится по: Локк Дж. Сочинения: В 3 т. Т. 3. М.: Мысль, 1988. С. 298–405.

О ДУХЕ ЗАКОНОВ

**Шарль-Луи де Секонда, барон Ля Брэд и де Монтескьё
(1689–1755)**

Книга 11. О законах, устанавливающих политическую свободу в её отношении к государственному устройству

Глава VI. О государственном устройстве Англии

В каждом государстве есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского.

В силу первой власти государь или учреждение создает законы, временные или постоянные, и исправляет или отменяет существующие законы. В силу второй власти он объявляет войну или заключает мир, посылает или принимает послов, обеспечивает безопасность, предотвращает нашествия. В силу третьей власти он карает преступления и разрешает столкновения частных лиц. Последнюю власть можно назвать судебной, а вторую – просто исполнительной властью государства.

Для гражданина политическая свобода есть душевное спокойствие, основанное на убеждении в своей безопасности. Чтобы обладать этой свободой, необходимо такое правление, при котором один гражданин может не бояться другого гражданина.

Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы так же тиранически применять их.

Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет за-

конодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем.

Все поггло бы, если бы в одном и том же лице или учреждении... были соединены эти три власти: власть создавать законы, власть приводить в исполнение постановления общегосударственного характера и власть судить преступления или тяжбы частных лиц.

[...]

Поэтому государи, стремившиеся к деспотизму, всегда начинали с того, что объединяли в своем лице все отдельные власти, а многие короли Европы – с того, что присваивали себе все главные должности в своем государстве.

[...]

Ввиду того что в свободном государстве всякий человек, который считается свободным, должен управлять собою сам, законодательная власть должна бы принадлежать там всему народу. Но так как в крупных государствах это невозможно, а в малых связано с большими неудобствами, то необходимо, чтобы народ делал посредством своих представителей все, чего он не может делать сам.

Люди гораздо лучше знают нужды своего города, чем нужды других городов; они лучше могут судить о способностях своих соседей, чем о способностях прочих своих соотечественников. Поэтому членов законодательного собрания не следует избирать из всего населения страны в целом; жители каждого крупного населенного пункта должны избирать себе в нем своего представителя.

Большое преимущество избираемых представителей состоит в том, что они способны обсуждать дела. Народ для этого совсем непригоден, что и составляет одну из слабейших сторон демократии.

Нет необходимости в том, чтобы представители, получив от своих избирателей общую инструкцию, получали от них еще и частные указания по каждому особому делу ... Правда, в последнем случае слова депутата были бы более верным озву-

ком голоса нации; но это повело бы к бесконечным проволочкам, дало бы каждому депутату власть над всеми остальными, и в самых неотложных случаях вся сила народа могла бы быть парализована чьим-нибудь капризом.

[...]

Большинство древних республик имело один крупный недостаток: народ имел здесь право принимать активные решения, связанные с исполнительной деятельностью, к чему он совсем неспособен. Все его участие в правлении должно быть ограничено избранием представителей. Последнее ему вполне по силам, так как если и мало есть людей, способных установить точные границы способностей человека, то всякий способен решить в общем, является ли его избранник более способным и сведущим, чем большинство остальных.

Представительное собрание следует также избирать не для того, чтобы оно выносило какие-нибудь активные решения, — задача, которую оно не в состоянии хорошо выполнить, — но для того, чтобы создавать законы или наблюдать за тем, хорошо ли соблюдаются те законы, которые уже им созданы, — дело, которое оно — и даже только оно — может очень хорошо выполнить.

[...]

Во всяком государстве всегда есть люди, отличающиеся преимуществами рождения, богатства или почестей; и если бы они были смешаны с народом, если бы они, как и все прочие, имели только по одному голосу, то общая свобода стала бы для них рабством и они отнюдь не были бы заинтересованы в том, чтобы защищать ее, так как большая часть решений была бы направлена против них. Поэтому доля их участия в законодательстве должна соответствовать прочим преимуществам, которые они имеют в государстве, а это может быть достигнуто в том случае, если они составят особое собрание, которое будет иметь право отменять решения народа, как и народ имеет право отменять его решения.

Таким образом, законодательная власть была бы поруче-

на и собранию знатных, и собранию представителей народа, каждое из которых имело бы свои отдельные от другого содействия, свои отдельные интересы и цели.

Из трех властей, о которых мы говорили, судебная в известном смысле вовсе не является властью. Остаются две первые; для того, чтобы удержать их от крайностей, необходима регулирующая власть; эту задачу очень хорошо может выполнить та часть законодательного корпуса, которая состоит из знати.

Законодательный корпус, состоящий из знатных, должен быть наследственным. Он является таким уже по самой своей природе. Кроме того, необходимо, чтобы он был очень заинтересован в сохранении своих прерогатив, которые сами по себе ненавистны и в свободном государстве неизбежно будут находиться в постоянной опасности.

Но так как власть наследственная может быть вовлечена в преследование своих отдельных интересов, забывая об интересах народа, то необходимо, чтобы во всех случаях, когда можно опасаться, что имеются важные причины для того, чтобы ее развратить, как, например, в случае законов о налогах, все ее участие в законодательстве состояло бы в праве отменять, но не постановлять.

[...]

Исполнительная власть должна быть в руках монарха, так как эта сторона правления, почти всегда требующая действия быстрого, лучше выполняется одним, чем многими; напротив, все, что зависит от законодательной власти, часто лучше устраивается многими, чем одним.

[...]

... если бы законодательное собрание не собиралось в течение значительного промежутка времени... произошло бы одно из двух: либо законодательная деятельность совсем прекратилась бы и государство впало бы в состояние анархии, либо эту деятельность приняла бы на себя исполнительная власть, вследствие чего эта власть стала бы абсолютной.

Нет никакой надобности в том, чтобы законодательное собрание было постоянно в сборе. Это было бы неудобно для представителей и слишком затруднило бы исполнительную власть, которой в таком случае пришлось бы заботиться уже не о том, чтобы выполнять свои обязанности, а лишь о том, чтобы защищать свои прерогативы и свое право на исполнительную деятельность.

[...]

... необходимо..., чтобы время созыва и продолжительность заседания этих собраний определяла исполнительная власть, основываясь на известных ей обстоятельствах.

Если исполнительная власть не будет иметь права останавливать действия законодательного собрания, то последнее станет деспотическим, так как, имея возможность предоставить себе любую власть, какую оно только пожелает, оно уничтожит все прочие власти.

Наоборот, законодательная власть не должна иметь права останавливать действия исполнительной власти. Так как исполнительная власть ограничена по самой своей природе, то нет надобности еще как-то ограничивать ее; кроме того, предметом ее деятельности являются вопросы, требующие быстрого решения. ...

Но если в свободном государстве законодательная власть не должна иметь права останавливать власть исполнительную, то она имеет право и должна рассматривать, каким образом приводятся в исполнение созданные ею законы...

Но к чему бы ни привело это рассмотрение, законодательное собрание не должно иметь власти судить лицо, а следовательно, и поведение лица, отправляющего исполнительную власть. Личность последнего должна быть священна, так как она необходима государству для того, чтобы законодательное собрание не обратилось в тиранию; свобода исчезла бы с того момента, как исполнительная власть подверглась бы обвинению или была бы привлечена к суду.

[...]

...вообще судебную власть не следует соединять ни с какою частью власти законодательной...

[...]

Исполнительная власть, как мы сказали, должна принимать участие в законодательстве своим правом отмены решений, без чего она скоро лишилась бы своих прерогатив. Но она погибнет и в том случае, если законодательная власть станет принимать участие в отправлении исполнительной власти.

Если монарх станет участвовать в законодательстве своим правом издавать постановления, то свободы уже не будет. Но так как ему все же надо участвовать в законодательстве ради интересов собственной защиты, то необходимо, чтобы его участие выражалось только в праве отмены.

[...]

Итак, вот основные начала образа, правления, о котором мы ведем речь. Законодательное собрание состоит здесь из двух частей, взаимно сдерживающих друг друга принадлежащим им правом отмены, причем обе они связываются исполнительной властью, которая в свою очередь связана законодательной властью.

Казалось бы, эти три власти должны прийти в состояние покоя и бездействия. Но так как необходимое течение вещей заставит их действовать, то они будут вынуждены действовать согласованно. Так как исполнительная власть участвует в законодательстве только посредством своего права отмены, она не должна входить в самое обсуждение дел. Нет даже необходимости, чтобы она вносила свои предложения; ведь она всегда имеет возможность не одобрить заключения законодательной власти и потому может отвергнуть любое решение, состоявшееся по поводу нежелательного для нее предложения.

[...]

Если исполнительная власть станет участвовать в постановлениях о налогах не одним только изъявлением своего согласия, то свободы уже не будет, потому что исполнительная власть обратится в законодательную в одном из самых важных

пунктов законодательства.

Если по тому же вопросу законодательная власть будет выносить свои постановления не на годичный срок, а навсегда, то она рискует утратить свою свободу, так как исполнительная власть уже не будет зависеть от нее...

[...]

Армия, после того как она создана, должна находиться в непосредственной зависимости не от законодательной, а от исполнительной власти; это вполне согласуется с природой вещей, ибо армии надлежит более действовать, чем рассуждать.

Приводится по: Монтескьё Ш.-Л. О духе законов // Монтескьё Ш.-Л. Избранные произведения. М., 1955. С. 290–300.

ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ ДОГОВОРЕ, ИЛИ ПРИНЦИПЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРАВА

**Жан-Жак Руссо
(1712–1778)**

[...]

...верховная власть, какой бы неограниченной, священной, неприкосновенной она ни была, не переступает и не может переступить границ общих соглашений и что каждый человек может всецело распоряжаться тем, что ему эти соглашения предоставили из его имущества и его свободы; так что суверен никак не вправе наложить на одного из подданных большее бремя, чем на другого.

[...]

Если попытаться определить, в чем состоит то наибольшее благо всех, которое должно быть целью всякой системы законов, то окажется, что оно сводится к двум главным вещам: свободе и равенству. К свободе — поскольку всякая зависимость от частного лица на столько же уменьшает силу Госу-

дарства; к равенству, потому что свобода не может существовать без него.

[...]

Что касается до равенства, то под этим словом не следует понимать, что все должны обладать властью и богатством в совершенно одинаковой мере; но что касается до власти, — она должна быть такой, чтобы не могла превратиться ни в какое насилие, и всегда должна осуществляться по праву положения в обществе и в силу законов; а что до богатства, — ни один гражданин не должен обладать столь значительным достатком, чтобы иметь возможность купить другого, и ни один — быть настолько бедным, чтобы быть вынужденным себя продавать: это предполагает в том, что касается до знатных и богатых, ограничение размеров их имущества и влияния, что же касается до людей малых — умерение скарденности и алчности.

[...]

Мы видели, что законодательная власть принадлежит народу и может принадлежать только ему, легко можно увидеть, исходя из принципов, установленных выше, что исполнительная власть, напротив, не может принадлежать всей массе народа как законодательнице или суверену, так как эта власть выражается лишь в актах частного характера, которые вообще не относятся к области Закона, ни, следовательно, к компетенции суверена, все акты которого только и могут быть, что законами.

Суверен может, во-первых, поручить Правление всему народу или большей его части так, чтобы стало больше граждан-магистратов, чем граждан — просто частных лиц. Этой форме Правления дают название демократии.

Или же он может сосредоточить Правление в руках малого числа, так чтобы было больше простых граждан, магистратов, и такая форма носит название аристократии.

Наконец, он может сконцентрировать все правление в руках единственного магистрата, от которого получают свою

власть все остальные. Эта форма наиболее обычна и называется монархией, или королевским Правлением.

[...]

Итак, казалось бы, не может быть лучшего государственного устройства, чем то, в котором власть исполнительная соединена с законодательной. Но именно это и делает такое Правление в некоторых отношениях непригодным, так как при этом вещи, которые должны быть разделены, не разделяются, и государь и суверен, будучи одним и тем же лицом, образуют, так сказать, Правление без Правительства.

Приводится по: Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М.: Наука, 1969. С. 72.

ФЕДЕРАЛИСТ № 47, 48, 51

**Джеймс Мэдисон
(1751–1836)**

№ 47

[...]

Одно из главных возражений, выдвигаемых более респектабельными противниками нового государственного устройства, вызывает предполагаемое нарушение его политического догмата, согласно которому законодательная, исполнительная и судебная власть должны быть разделены и автономны. По их мнению, в структуре федерального правительства эта существенная предосторожность в защиту свободы обойдена вниманием. Различные ветви власти распределены и слиты таким образом, что с самого начала разрушают всю симметрию и красоту формы правления и, выставляя напоказ ряд существенных частей здания, подвергают его опасности развалиться под тяжестью собственных частей.

Несомненно, вряд ли найдется политическая истина, ко-

торая обладала бы большим весом или была бы отмечена авторитетом более просвещенных защитников свободы, чем та, на которой зиждется это возражение. Сосредоточение всей власти – законодательной, исполнительной и судебной – в одних руках, независимо от того, предоставлена ли она одному лицу или многим, по наследству, назначению или избранию, можно по праву определить словом «тирания». А посему, если федеральное государственное устройство и впрямь заслуживало бы обвинения в сосредоточении власти или в смешении ее ветвей, создавая опасность такого сосредоточения, – одного этого довода было бы достаточно для всеобщего осуждения подобной системы. Однако я убежден, что мне удастся с очевидностью показать, как ошибочно поддерживать сие обвинение и как неверно истолковывают и не к месту применяют догмат, на котором оно основано. Чтобы составить правильное суждение об этом важном предмете, будет вполне кстати исследовать смысл, вложенный в требование, согласно которому сохранить свободу можно, лишь разделив и сделав автономными три главные ветви власти.

Оракулом, к которому по этому вопросу всегда обращаются, был не кто иной, как прославленный Монтескье. Если даже он и не является автором сей бесценной аксиомы политической науки, ему по крайней мере принадлежит заслуга в том, что он преподнес ее и нагляднейшим образом представил вниманию человечества. ...

Британское государственное устройство было для Монтескье тем же, чем Гомер для критиков, разбирающих эпическую поэзию. ... наш великий политический критик, вероятно, видел в государственном устройстве Англии эталон или, пользуясь его собственным выражением, зеркало политической свободы...

Уже при беглом взгляде на государственное устройство Британии нельзя не заметить, что законодательная, исполнительная и судебная власть никоим образом полностью не разделены и не совсем автономны. ...

... Монтескье, ... говоря «не может быть свободы там, где законодательная и исполнительная власть объединены в одном лице или в группе должностных лиц» или «если судебная власть не отделена от законодательной и исполнительной», он вовсе не имел в виду, будто эти три ветви власти не должны иметь частичного действия или контроля над деятельностью друг друга. Его мысль... сводится лишь к тому, что там, где вся власть одной ветви исправляется теми же руками, коим принадлежит вся власть другой, основные принципы свободного государственного устройства полностью нарушены. И это было бы так, если бы король, который является единственным главой исполнительной власти, обладал также всей полнотой законодательной, или отправлял правосудие в качестве верховного судьи, или же законодательному собранию принадлежала верховная судебная или верховная исполнительная власть. ...

[...]

Если мы внимательно рассмотрим конституции некоторых штатов, то обнаружим, ... что нет ни одного случая, когда бы законодательная, исполнительная и судебная власть оказались строго разделены и полностью автономны. ...

[...]

... очевидно, что ... основополагающий принцип, о коем здесь речь, нарушался в силу смешения и даже слияния трех различных родов власти и что ни в одном из перечисленных случаев не было должным образом предусмотрено, как на практике обеспечить их разделение, заявленное на бумаге. То, что мне желательно выявить, сводится к следующему: обвинение, выдвигаемое против предлагаемой конституции, будто бы в ней нарушен основной принцип свободного правления, не подтверждается ни подлинным смыслом, вложенным в него самим автором, ни тем значением, какое этому принципу до сего дня придавали в Америке. ...

№ 48

...отнюдь не требует[ся], чтобы законодательная, исполнительная и судебная власть были наглухо отгорожены друг от друга. ...эти три ветви власти — разве только они связаны и слиты с тем, дабы каждая осуществляла конституционный контроль над двумя другими, — на практике не могут сохранить ту степень раздельности, которая, согласно аксиоме Монтескье, необходима Свободному правлению.

Все полностью согласны с тем, что полномочия, принадлежащие одному ведомству, не должны, прямо или косвенно, осуществляться ни одним из двух других. Также очевидно, что ни одно из них не должно пользоваться, прямо или косвенно, правом отменять решения других при осуществлении своих соответственных полномочий. Никто не станет отрицать, что полномочие по сути своей есть право на вторжение, и крайне желательно, чтобы праву сему был поставлен должный предел. Поэтому, определив в теории различные группы полномочий и как они по своей сути распределяются между законодательной, исполнительной и судебной властью, следующая и наиболее трудная задача — обеспечить на практике невозможность вторжения каждого ведомства в сферу полномочий других. Как обеспечить эту невозможность — таков главный и пока еще не решенный вопрос.

Будет ли достаточно, если точно обозначить в конституции для каждой ветви границы и положиться на сии пергаментные барьеры, воздвигнутые против захватнического духа власти. Собственно говоря, именно на эту меру безопасности и понадеялись составители большей части американских конституций. Опыт, однако, убеждает нас, что действенность этой меры сильно переоценили и что, дабы защитить более слабых членов правительства от членов более сильных, необходимо требуется преграда не в пример мощнее. ...

[...]

... простое проведение на бумаге конституционных границ

между законодательной, исполнительной и судебной властью не создает достаточной защиты от тех вторжений, которые ведут к присущему тирании сосредоточению всей полноты власти в одних и тех же руках.

№ 51

Что же нам все-таки придумать, чтобы на практике обеспечить необходимое разделение законодательной, исполнительной и судебной власти, записанное в конституции? Единственный ответ, который можно на это дать: пусть, раз уж все внешние меры оказываются недостаточными, восполним изъян, создав такую внутреннюю структуру правления, чтобы составляющие ее части сами стали средством удерживать каждую на отведенном ей месте. ...

Чтобы заложить прочный фундамент под институт отдельных и автономных ветвей власти, что в определенной степени повсеместно полагают важнейшим условием для сохранения свободы, очевидно, требуется, чтобы каждая власть обладала собственной волей и, следовательно, строилась на такой основе, когда представляющие ее должностные лица имеют как можно меньше касательства к назначению должностных лиц на службе другой. При строгом соблюдении данного принципа необходимо, чтобы все назначения на высшие должности в исполнительных, законодательных и судебных органах исходили из первоисточника власти – от народа и шли по не сообщающимся друг с другом каналам. ... Хотя некоторые сложности... тут неизбежны. Придется... пойти на некоторые отклонения от этого принципа. В особенности нецелесообразно настаивать на строгом его соблюдении применительно к судебному ведомству: во-первых, поскольку судье потребны особые качества, первейшим условием при предоставлении сей должности должна быть такая форма отбора, которая наилучшим образом эти качества обеспечит; во-вторых, поскольку назначение на должность в судебном ведомстве является бессрочным, что, несомненно, быстро искоренит чувство зависимости от тех, кем она пожалована.

В равной степени очевидно, что лица на службе каждого из ведомств должны как можно меньше зависеть от лиц на службе других по части выгод, предоставляемых их служебным положением. Если бы глава исполнительной власти или судьи находились в этом отношении в зависимости от законодателей, ни о какой свободе действий не могло быть и речи: их независимость была бы чисто номинальной.

Но главная гарантия против постепенного сосредоточения разных родов власти в одном из ее ведомств в том, чтобы у лиц, ведающих тем или иным органом власти, были необходимые конституционные средства и личные мотивы противостоять вторжениям со стороны других. В этом, как и в других, случае должны быть предусмотрены меры защиты, способные отвести угрозу посягательств. Честолюбию должно противостоять честолюбие. Интересы главы ведомства должны быть связаны с его конституционными правами, действующими в данном органе власти. ...при создании правления, в котором люди будут ведать людьми, главная трудность состоит в том, что в первую очередь надо обеспечить правящим возможность надзирать над управляемыми; а вот вслед за этим необходимо обязать правящих надзирать за самими собой. Зависимость от народа, безусловно, прежде всего обеспечивает надзор над правительством, но опыт учит человечество: дополнительные предосторожности тут отнюдь не лишни.

Эту игру на противоположных и соперничающих интересах... можно проследить на всей системе человеческих взаимоотношений, частных, равно как и общественных. Особенно отчетливо она видна на всех ступенях иерархической лестницы власти, где постоянной целью является разделять и расставлять должности таким образом, чтобы каждое занимающее их лицо могло надзирать над другим, чтобы личный интерес каждого чиновника служил охраной общественных прав. При распределении высших постов в государстве эти изобретенные благоразумием ухищрения не менее необходимы.

Однако невозможно дать каждому ведомству равные сред-

ства для самозащиты. При республиканской форме правления законодательная власть неизбежно оказывается господствующей. Но от этого зла есть лекарство: разделить ее на разные ветви и, избрав туда представителей различными способами, положить в основу деятельности каждой разные принципы, настолько мало связанные друг с другом, насколько это допустимо при общих обязанностях и общей зависимости от народа. ... Если солидный вес законодательной власти требует ее разделить, слабость исполнительной, напротив, требует ее укрепить. На первый взгляд, естественной защитой от законодателей может служить для главы исполнительной власти право вето. Однако это, пожалуй, оружие не вполне безопасное и само по себе еще недостаточное. ...

[...]

Сверх того, к федеральной системе Америки в особенности относятся два соображения, в свете которых эта система оказывается крайне интересной для рассмотрения.

Первое. В одной отдельной республике вся власть, отчуждаемая от себя народом, передается одному отдельному правительству, а разделение его на автономные и отдельные ведомства служит защитой от узурпации. В объединенной республике, каковой являются Соединенные Штаты, власть, отчуждаемая от себя народом, сначала распределяется между двумя автономными правительствами, а затем та ее часть, которая поступает в распоряжение каждого из них, повторно распределяется между автономными и отдельными ведомствами. Таким образом безопасность прав народа гарантируется вдвойне. Правительства будут надзирать друг за другом, и вместе с тем каждое — надзирать за собой.

Второе. Для республики очень важно не только охранять общество от притеснений со стороны правителей, но и охранять одну его часть от несправедливости со стороны другой. У различных классов граждан неизбежно существуют различные интересы. Если общий интерес объединит большинство, права меньшинства могут оказаться под угрозой. Против этого зла

есть только два средства: первое – создать силу, независимую от большинства, то есть от самого общества, второе – разбить общество на такое большое число отдельных групп граждан, какое сделает любое объединение ради несправедливых целей маловероятным и, пожалуй, даже неосуществимым. ... Второе средство будет воплощено в федеральной республике Соединенные Штаты. Пока вся власть в ней исходит и зависит от общества, само общество разделится на столько частей, интересов и групп, что правам отдельных граждан или меньшинства вряд ли сможет угрожать объединившееся заинтересованное большинство. При свободном правлении гражданские права должны быть в... безопасности... [И]х безопасность обеспечивается множеством интересов... [С]тепень безопасности будет зависеть от числа различных интересов...

Приводится по: Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 1993. С. 323–337, 345–351.

ВВЕДЕНИЕ К УЛОЖЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКОНОВ

**Михаил Михайлович Сперанский
(1772–1839)**

I. ОБ ОБЩЕМ РАЗУМЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ

Общий предмет преобразования состоит в том, чтобы правление, доселе самодержавное, постановить и учредить на непременимом законе.

Нельзя основать правление на законе, если одна державная власть будет и составлять закон, и исполнять его.

Отсюда необходимость установлений, действующих в составлении закона и его исполнении.

Из троякого порядка государственных сил возникает троякий порядок сих установлений. Одно из них должно действо-

вать в образовании закона, другое – в исполнении, третье – в части судной. Разум всех сих установлений может быть различен.

Первое и главное различие происходит от самой силы установлений и внешних их форм. Два различных устройства с первого воззрения здесь представляются.

Первое состоит в том, чтобы облечь правление самодержавное всеми, так сказать, внешними формами закона, оставив в существе его ту же силу и то же пространство самодержавия.

Второе устройство состоит в том, чтобы не внешними только формами покрыть самодержавие, но ограничить его внутреннею и существенною силою установлений и учредить державную власть на законе не словами, но самым делом.

В самом преддверии преобразования должно решительно избрать одно из сих двух устройств. Избрание сие определяет истинный его разум.

Если будет избрано первое устройство, тогда все установления так должны быть соображены, чтобы они в мнении народном казались действующими, но никогда не действовали бы на самом деле.

Главные черты сего устройства состоять могут в следующем:

- 1) Установить сословие, которое бы представляло силу законодательную, свободную, но на самом деле было бы под влиянием и в совершенной зависимости от власти самодержавной.
- 2) Силу исполнительную так учредить, чтобы она по выражению закона состояла в ответственности, но по разуму его была бы совершенно независима.
- 3) Власти судной дать все преимущества видимой свободы, но связать ее на самом деле такими учреждениями, чтобы она в существе своем всегда состояла во власти самодержавной.

Если, напротив, предпочтено будет второе устройство, тог-

да все сии установления расположены быть должны на следующих правилах:

- 1) Законодательное сословие должно быть так устроено, чтобы оно не могло совершать своих положений без державной власти, но чтобы мнения его были свободны и выражали бы собою мнение народное.
- 2) Сословие судебное должно быть так образовано, чтобы в бытии своем оно зависело от свободного выбора, и один только надзор форм судебных и охранение общей безопасности принадлежали правительству.
- 3) Власть исполнительная должна быть вся исключительно вверена правительству; но поелику власть сия распоряжениями своими под видом исполнения законов не только могла бы обезобразить их, но и совсем уничтожить, то и должно поставить ее в ответственности власти законодательной.

Таков есть общий разум двух систем, коим можно следовать в составлении коренных законов.

Сравнивая сии две системы между собою, нет сомнения, что первая из них имеет только вид закона, а другая – самое существо его; первая под предлогом единства державной власти вводит совершенное самовластие, а другая ищет в самом деле ограничить его и умерить. Первая издали готовит сама себе прекращение, а другая, при благоприятных обстоятельствах, может утвердиться, долгое время без важных перемен постепенно следовать за гражданским усовершенанием; первая может быть оправдана в народе своевольном, непостоянном, преклонном ко всем новым умствованиям и особливо тогда, как народ сей выходит из анархии с превратными привычками, но вторая одна может быть свойственна народу, который имеет более доброго смысла, нежели пытливости, более простого и твердого разума, нежели воображения, коего характер трудно обольстить, но легко убедить простою истиною, – словом, она может быть более свойственна такому народу, коего нет нужды прельщать и обманывать по добронравию его и

некоторой лености, всем народам северным природной.

Определив сим образом общий разум коренных законов, свойственных настоящему положению России, нужно приложить его к разным частям, Государственное Уложение составляющим.

II. О РАЗУМЕ ЗАКОНОВ В ДЕРЖАВНОЙ ВЛАСТИ

В разуме законов, державную власть определяющих, должно изобразить, какое действие власть сия должна иметь в порядке законодательном, в судном и исполнительном.

1. О ДЕЙСТВИИ ДЕРЖАВНОЙ ВЛАСТИ В ПОРЯДКЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ

Порядок законодательный слагается из трех начал: из предложения закона, уважения его и утверждения.

Предположив по общему разуму коренных законов бытие законодательного сословия, в действии верховной власти должно определить, какие из сих трех начал принадлежат ей исключительно.

Политические системы других народов определяют сие разнообразно.

В одних, как-то в Англии, предложение закона принадлежит как законодательному сословию, так и власти державной.

В других, как-то во Франции, предложение закона принадлежит одной власти, державной исключительно.

Уважение закона во всех системах принадлежит законодательному сословию, и правительство участвует в нем единственно голосами своих министров или изъяснениями ораторов.

Утверждение закона везде принадлежит власти державной, с тем только ограничением, что в Англии и во Франции не может она утвердить закона, большинством голосов не уваженного, а в Англии, сверх того, может не утвердить закона,

хотя бы он и всеми был уважен.

Из сих различных постановлений какое может быть наиболее свойственно России?

а) В предложении закона

Нет, кажется, сомнения, что предложение закона должно предоставить исключительно правительству. Пространство Империи, разнообразие населения и степень нашего просвещения требуют, чтобы правительство имело всю возможную силу действовать во благо, и сила сия в одном только злоупотреблении ее должна быть умеряема.

Если источник закона поставить в некоторых случаях вне пределов державной власти, тогда может произойти безмерное в видах разнообразие и несвязность; тогда часто в законодательном сословии будет теряться время в предложениях неместных или неблагоприятных; тогда для самого порядка сих предложений должно будет учредить в законодательном сословии множество форм и образов, коих охранение может, особенно у нас, произвести великую сложность и затруднение; тогда правительство может быть поставлено в неприятное положение отвергать или не давать своего утверждения на такие предметы, которые будут законодательным сословием приняты.

По сим причинам нет, кажется, сомнения предложение закона исключительно присвоить державной власти. Быв окружен во всех своих важных деяниях Государственным Советом, коего бытие устанавливается не произволом ее, но коренным государственным законом, нет сомнения, что власть державная всегда будет более иметь способов предлагать законы со зрелостию, нежели каждый член законодательного сословия. И, впрочем, какая польза для нее отлагать предложение закона полезного или предлагать закон вредный? Первым она стеснит только себя в собственных своих деяниях, а второй будет отвергнут в законодательном сословии.

Есть, однако же, исключение, которое необходимо должно допустить в сем правиле.

- 1) Когда какою-нибудь мерою правительства делано будет нарушение коренному государственному закону, как-то личной или политической свободе.
- 2) Когда правительство в установленное время не представит узаконенных отчетов.

В сих только двух случаях законодательное сословие может собственным своим движением, предварив, однако же, правительство, предложить дело на уважение и возбудить узаконенным порядком следствие против того министра, который подписал сию меру, и просить вместе с тем ее отмены.

б) В уважении закона

Хотя уважение закона собственно принадлежит законодательному сословию, нельзя, однако же, исключить из оного министров. Если подвержены они ответственности в мерах, ими приемлемых, то самая справедливость требует им дозволить лично объяснять и поддерживать предложения правительства.

2. О ДЕЙСТВИИ ДЕРЖАВНОЙ ВЛАСТИ В ПОРЯДКЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ

Существо части исполнительной требует по всей необходимости единства. Истина сия всеми единогласно признана. В самых республиках исполнение большею частию всегда вверяемо было одному лицу. Посему нет сомнения, что в России вся исполнительная часть должна принадлежать власти державной.

Но выше было замечено, что образ исполнения может столько отступать от разума закона, что, если часть сия оставлена будет без всякой связи с порядком законодательным, она может самый закон соделать игралищем прихоти и произвола. Отсюда происходит необходимость ответственности, коей формы могут быть различны, но существо одинаково.

Существо ответственности состоит в следующих предположениях:

- 1) Предполагается, что власть державная, предлагающая и утверждающая закон, никогда не может действовать сама собою против его разума.
- 2) Предполагается также, что совет, яко сословие, содействовавшее предложению и утверждению закона, не может поступить против его разума. А посему:
- 3) Всякая мера, приемлемая в нарушение закона, вменяется не державной власти и не совету ее, но подчиненным ей исполнителям или министрам, кои посему лично, каждый по своей части, подвергаются за них ответу, и сие обязательство приемлют они на себя самым подписанием актов. Отсюда происходит:
- 4) Что подписание актов всегда предполагается совершенно свободным.

Внешние формы сей ответственности должны быть самые простейшие, и они будут, без сомнения, таковыми, когда постанется правилом, чтобы члены законодательного сословия имели право предъявлять обвинение их против министров, и когда предъявление их большинством голосов за благо будет признано, тогда приступали бы к предметам самого обвинения. Когда обвинение большинством голосов признано будет основательным и вместе с тем утверждено будет державною властью, тогда наряжается суд или следствие.

В сих пределах ответственности власть державная, действуя в исполнении закона, всегда будет освещаемая мнением народным и, следовательно, будет действовать с достоверностью и без всякого внимания к слухам посторонним.

3. О ДЕЙСТВИИ ДЕРЖАВНОЙ ВЛАСТИ В ПОРЯДКЕ СУДНОМ

Власть судная в источнике своем не что другое есть, как власть исполнительная. Всякое дело, — всякий спор, предмет суда составляющий, есть не что другое в существе своем, как жалоба на нарушение закона. Власть судная удостоверяется в сем нарушении и восстанавливает закон в его силу, т. е. приво-

дит его в исполнение.

По сему понятию порядок судный, яко часть корпуса исполнительного, принадлежит по существу своему власти державной, и для сего-то везде и у всех народов суд ее именем производится.

В порядке исполнительном предполагается ответственность; посему надлежало бы таковую же ответственность допустить и в порядке судном.

Но каким образом учредить сию ответственность во множестве и разнообразии частных споров? Для сего надлежало бы допустить по каждому делу жалобы частных людей в законодательное сословие и по каждому делу ответственность и объяснение министра юстиции.

Очевидное неудобство сего предположения заставило искать других способов учредить судную ответственность. Положено, чтобы судьи избираемы были самими теми лицами, для коих суд устанавливается. Таким образом, власть судная по существу своему осталась в правах власти державной, но исполнение ее вверила она избранию тех самых лиц, кои могли бы на нее приносить жалобы. Сим учреждением сила ответственности слагается уже с власти исполнительной и переходит прямо на самих судей и первоначальных их вверителей.

Но ответственность в суде может быть двоякая: в существе дела и в судебных образах.

Власть державная, вверив лицам избранным суд в существе его, не могла, однако же, вверить им охранение образов. Образы судные составляют часть публичного права; они, по всей необходимости, требуют единообразия. Они столько суду существенны, что часто перемена или нарушение их изменяет самое существо дела. Каким образом можно предположить, чтобы тысяча избранных судей могла соблюсти их единообразие? Какое смещение могло бы произойти, если бы в одной провинции по одному и тому же делу понимали формы судные иначе, нежели в другой?

Отсюда необходимость, чтобы охранение судебных форм

основано было на том же правиле единства, на коем вообще часть исполнительная должна быть поставлена.

По сему понятию о порядке судном, он слагается из двух установлений: первое из них, относящееся к существу дела, державная власть вверяет свободному выбору подданных и, слагая вследствие того ответственность сей части, передает ее, так сказать, тому же началу, от коего истекает и власть законодательная. Второе установление – надзор и охранение форм судебных – остается и с ответственностию, к тому принадлежащею, исключительно в порядке исполнительном.

Из сего следует, что действие власти державной в суде должно быть ограничено одним установлением власти надзирающей и охраняющей судные образы.

Определив сим образом права державной власти, Государственное Уложение приступает к определению первого и главного ее действия – к составлению закона.

Приводится по: М. Сперанский. Введение к уложению государственных законов. 1809г (С. 33–48).

КРИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР УЧЕНИЯ О РАЗДЕЛЕНИИ ВЛАСТЕЙ

**Николай Николаевич Ворошилов
(1839–1873)**

Государство представляет собою единство всей жизни народа; дробление этого единства ведет и к уничтожению самого государства. Поэтому и государственная власть, как выражение этого единства, должна быть одна: несколько властей, одинаково самостоятельных и равных друг другу, ведут к постоянным столкновениям, борьбе между ними и, следовательно, к уничтожению государства. ...

[...]

Термин разделение властей, хотя уже установившийся в языке политических писателей и государственных деятелей, включает в себе несообразность с понятием о власти, что всего более затемняет самый принцип и дает повод к его отрицанию. Сам по себе он весьма характеристичен в истории политической мысли: в нем выражается желание ограничить власть, собравшую все в свои руки, желание, исходившее из сознания необходимости системы в ее действиях, ее задержки, контроля над ее действиями. Но, помимо этого исторического значения, она представляет собою много такого, что дает повод к неправильным заключениям о власти. Разделить власти значит обособить их так, чтобы они не имели между собой ничего общего, значит создать в государстве несколько равных властей, что немислимо, потому что одна будет уничтожать другую. В этом термине выражается только одна сторона взаимного отношения властей: их обособление, отдельные их действия, а совершенно упускается из вида другая — то, что связывает эти отдельные действия в одно общее. Односторонность и неудовлетворительность начала разделения, понимаемого в этом смысле, повели к постепенному усилению мысли о необходимости полнейшего соединения властей. К этому же приводило неверное понимание или неточное выражение последователей теории деления, именно: разделение властей, как будто бы это не было разделением одной власти. Но и полнейшее соединение властей представляет собою не меньшую односторонность, чем полнейшее их разделение: оно выражает собою поворот к тому состоянию, от которого исходила теория разделения. Цель деятельности государства — общее благо, заключающее в себе сумму самых разнообразных его задач, — представляется и целью каждой власти, к достижению которой они должны стремиться; это общее налагает единство и на все их усилия в стремлении к своей цели. Таким образом деятельность их включает в себе уже связующее начало; она направлена не на охранение независимости и прав

каждой из них от притязаний другой, что прежде всего имели в виду Монтескье и многие из его последователей.

Но только ли это одно общее в деятельности властей связывает их и дает им единство? Если так, то какое же ручательство в том, что каждая власть или, точнее выражаясь, каждый высший орган известной деятельности государства не будет понимать эту цель по своему, так как он состоит из людей, а людям свойственно различие во взглядах? Если так, то не будет ли это единство только одним отвлеченным понятием? Чтобы не было ни того, ни другого, чтобы единство было действительным и чтобы власти действовали в согласии нужно, чтобы деятельность каждой из них была согласена с деятельностью других в понимании цели и в направлении к ней. Это не одно простое соображение, а и прямой вывод из действительности. ... Таким образом есть в государстве сила, которая дает направление и единство деятельности всех его властей, помимо того общего, которое заключается в них. Иначе нельзя бы было и согласить их действия, ибо предоставить это соглашение им самим значит придти к тому же столкновению личных воззрений на государственные вопросы, которого требуется избежать. В таком понимании государственной деятельности заключается сознание о том, что все власти суть ничто иное, как функции одной и той же государственной власти. Поэтому если мы употребляем слово власти, то в том смысле, что каждая из них выражает деятельность не чего-то существующего самостоятельно, независимо от государства, не деятельность самой себя, независимо от других, а... деятельность государства. Понимая в этом смысле власти, мы, конечно, не можем согласиться с мнением..., что каждая власть, взятая отдельно, не есть государственная; с другой стороны мы не можем согласиться с учением об их равенстве между собою, с учением о так называемом их несмещении, т.е. о том, чтобы ни одна власть не входила в область другой. Понимая таким образом государственные власти, мы думаем,

что было бы ближе к действительности слово разделение заменить выражением разграничение деятельности власти или разграничение властей.

Каким же образом достигается единство действия властей? Дается ли оно какой-нибудь силой или властью, стоящей вне их, не входящей в эту систему их разделения, или дается оно одной из них? Если этот вопрос разрешить утвердительно для первой его половины, в таком случае в результате мы получим ... монархический принцип... как начало государственного единства... Но такое разрешение вопроса слишком односторонне. ...

Чтобы решить, какую властью дается государственной деятельности единство, нужно прежде обратить внимание на то, по каким властям распределяется она. Относительно этого существует несколько мнений. Говорят, что властей может быть сколько угодно, что все они будут отраслями одной и той же государственной власти. В этом случае и вопрос о том, на сколько функций делится эта власть несколько не представляется существенными. Другие же хотя и не допускают такой неограниченности в разделении, однако принимают довольно значительное число властей. В первом случае может быть столько властей, сколько органов деятельности государственной власти; но это несогласно с тем, что сказано о соединении разнообразных органов в несколько категорий. Во втором случае ставятся наравне — и это может относиться и к первому — органы неодинакового значения, и такие, которых деятельность всего более техническая. Иные принимают три власти, не соглашаясь между собой в названии или в значении их: одни принимают законодательную, исполнительную и судебную, другие вместо исполнительной ставят правительственную, третьи вместо судебной — общественное мнение и т.д. На стороне тройственного разделения власти большинство писателей, принимающих это начало... Но его успех нельзя объяснять одной случайностью, внешним совпа-

дением. ... Основание такого разделения не есть искусственное подведение под какие-нибудь мерки, а лежит в существе деятельности государства.

[...]

Итак в государстве действуют три власти. Но они не настолько отделены одна от другой, чтобы не иметь между собою связи: этому противоречили бы и данное нами понятие о том, что они суть функции одной и той же государственной власти, и указания... на их взаимную связь, наконец и то, что одна из властей дает единство и направление деятельности других.

За которою же из властей остается значение власти, направляющей другие? Его мы не можем признать ни за судебною, ни за правительственной властью. ... направление и единство деятельности властей даются законодательной властью. В самом деле, если есть власть, которая дает общеобязательные правила, то им должны следовать другие власти; если следуют другие, то, значит, она дает им направление, руководство в их действиях. ...

[...]

До сих пор мы говорили о единстве властей, входящих в систему разделения. Но чтобы разделение было действительно их разделением, а не соединением, для которого нет и нужды в нем, для этого нужна и их самостоятельность. Может ли существовать она при их единстве?.. Дело в том, что здесь понимается не такая самостоятельность, которая переходит в полнейшую независимость одной власти от других и уничтожает всякую связь с ними, а такая, которая, сохраняя эту связь дает каждой из них возможность действовать свободно в круге своих обязанностей по правилам, установленным законом. Поступая по этим правилам, власть лишена основания переступить свою сферу и перевести самостоятельность своих действий, определенную законом, в произвол, выходящий за такое определение. Пользуясь такою самостоятельностью,

каждая власть имеет возможность оказать законное сопротивление другой, вторгающейся в ее область и тем посягающей на ее свободу. Такая возможность сопротивления обеспечивает не только действия одной власти от притязаний другой, но и свободу граждан, не подвергая их произволу действий непризнанной в данном случае власти. ...

[...]

Итак разделение власти не есть ее раздробление: оно представляет деятельность каждой из властей в определенной области, как деятельность одной и той же государственной власти. Оно есть форма проявления этой деятельности; но эта форма не есть только одно внешнее, а имеет и свое собственное содержание.

Приводится по: Ворошилов Н. Критический обзор учения о разделении властей. Ярославль, 1871. С. 428, 435–440, 444, 445, 447, 450.

ИСТОРИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ УЧЕНИЙ

**Борис Николаевич Чичерин
(1828–1904)**

III. Индивидуализм

Локк

...Локк разделяет государственную власть на законодательную, исполнительную и союзную (*federative power*); последняя включает в себе право войны и мира. Законодательную власть он считает верховною, ибо она повелевает остальным. Она не только верховная, но она священная и неприкосновенная в руках тех лиц, кому она вручена обществом. Ей одной принадлежит право издавать законы, ибо закон, изданный всяким другим лицом, не имеет в себе условия, необходимого для

того, чтобы сделать его законом, именно согласия общества, которому никто не в праве предписывать уставы без его собственной воли и без полученного от него полномочия. При всем том, законодательная власть не безгранична.

Она не имеет абсолютной, произвольной власти над жизнью и имуществом граждан.

Законодатель не может действовать путем частных и произвольных решений, он должен управлять единственно на основании постоянных законов, одинаковых для всех. Произвольная власть совершенно несовместима с существом гражданского общества, не только в монархии, но и любой другой форме правления.

Верховная власть не имеет права взять у кого бы то ни было часть его собственности без его согласия: это было бы равносильно унижению.

Законодатель не может передавать свою власть в чужие руки. Это право принадлежит народу, который один может устанавливать законодателей.

[...]

Все эти ограничения последовательно вытекают из начал индивидуализма; но они несовместимы ни существом верховной власти, ни с требованиями государства. Что касается первого пункта, то он представляет крайность даже с точки зрения Локка. Если мы и допустим, что общественная власть не есть общее начало, господствующее над лицами, а только сбор индивидуальных прав, то все же заключение Локка будет неверным: в естественном состоянии каждый произвольно располагает своим лицом и имуществом, следовательно он может предоставить это право и общественной власти.

Во-вторых, Локк утверждает, что верховная власть может действовать только общими законами, а не частными распоряжениями. Но это ограничение до такой степени несостоятельно, что сам Локк, когда увидит далее, в учении о прерогативе, дает исполнительной власти совершенно произвольные права.

В-третьих, Локк отрицает у правительства право взять у какого бы то ни было гражданина часть его имущества без его согласия. Но высказав такое положение, он также добавляет: то есть, без согласия большинства или его представителей, а это совершенно изменяет смысл положения. Большинство становится неограниченным властителем имущества лиц, а если это допускается для большинства, то почему невозможно такое же подчинение одному человеку?

[...]

Наконец четвертое ограничение, установленное Локком, точно также лишено основания. По его теории, законодатель не может передать свою власть в другие руки; то есть ему принадлежит чисто законодательная власть; учредительная же всегда остается за народом. Но если народ может перенести законодательную власть, как постоянное право на известные лица, то почему же не учредительную? Основания нет никакого; это опять зависит от усмотрения.

[...]

... Из этих постановленных Локком ограничений ясно, что то, что он называет верховной властью, вовсе не имеет этого характера. Действительно, по его учению, над нею возвышается другая, ещё более верховная, власть самого народа, который в силу неотчуждаемого права самосохранения, вечно оставляет за собой право сменять правителей, злоупотребляющих его доверием.

[...]

От законодательной власти Локк отделяет исполнительную. Самому верховному законодателю он не считает возможным предоставить исполнение изданных им законов: для человека это было бы слишком большим соблазном.

[...]

Но несмотря на это разделение властей, Локк утверждает, что верховная власть в государстве должна быть одна, а так как дающий закон выше того, кому закон дается то все другие

власти истекают из законодательной и подчиняются ей. Таким образом, начало разделения властей оказывается мнимым.

Приводится по: Чичерин Б. История политических учений. СПб., 2008. Т. 2. 752 с. (С. 325–359)

ЛЕКЦИИ ПО ОБЩЕМУ ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ

**Федор Федорович Кокошкин
(1871–1918)**

Глава V. Функции государственной власти

§ 39. Материальное разделение функций государственной власти

...Единая по существу государственная власть... в своем конкретном осуществлении распадается на несколько отдельных властей (право государства на повиновение его законам, право на повиновение правительственным распоряжениям, право на повиновение судебным приговорам). ...

[...]

Зачатки трехчленной классификации мы находим еще у Аристотеля, но широкое распространение и господствующее положение в юридической науке ей дал Монтескье. Согласно этому учению, которого придерживаются большинство современных юристов, нужно различать... три функции государственной власти, а именно: 1) установление норм объективного права (законодательство); 2) осуществление вытекающих из этих норм отдельных субъективных прав и обязанностей государства (управление); 3) охрана юридических норм от нарушений (суд). Этим трем функциям соответствуют и три рода актов государства: закон, правительственный акт и судебный приговор.

[...]

Итак, государственная власть заключает в себе три основные функции: законодательство, управление и суд. Эти основные формы осуществления государственной власти могут быть подразделены на дальнейшие более дробные формы. Так, например, законодательная власть делится во многих государствах на законодательную в тесном смысле и учредительную, и, соответственно этому, законы распадаются на обыкновенные и основные. В составе судебной функции различаются гражданская юстиция, уголовная, административная, конституционная.

Правительственную власть можно разделить на власть верховного и подчиненного управления и, с другой стороны, на власть административную в тесном смысле слова, власть хозяйственную, власть дисциплинарную и т.д. Но все эти подразделения не имеют общего и одинакового для всех государств значения...

§ 40. Формальное разделение функций государственной власти

Государственная власть осуществляется не только в различных юридических формах, но и через посредство различных органов. ...в государственной деятельности различие функций государственной власти, по общему правилу, в большей или меньшей мере связывается с различием органов государства, так что та или иная определенная функция осуществляется, если не исключительно, то по преимуществу известным органом или особой группой связанных между собой органов. Нужно заметить, однако, что совпадение обоих различий, наблюдаемое в разных государствах в различной степени, никогда не является полным, т.е. никогда не бывает так, чтобы определенная функция власти осуществлялась в целом одним простым или сложным органом или, наоборот, чтобы один орган осуществлял государственные акты лишь одного рода, без всякой примеси актов другого рода.

...слово «власть», в прямом смысле обозначающее извест-

ного рода субъективное право, в переносном смысле употребляется для обозначения лица или учреждения, осуществляющего это право. Напр., «государственной властью» называется и принадлежащее государству право властвования, и само государство как субъект этого права. Такое видоизменение первоначального понятия играет весьма важную роль в учении о разделении функций государственной власти. Термин, обозначающий известную функцию власти, переносится и на тот орган, который по преимуществу осуществляет эту функцию. Так, например, в современном конституционном государстве под «законодательной властью» разумеется прежде всего право или функция законодательства, но тот же термин прилагается и к учреждению, главным образом, предназначенному для законодательства, именно — к парламенту. Точно так же словами «судебная власть» обозначается как принадлежащее государству право суда, так и осуществляющие это право органы. Подобный же двойкий смысл имеет и выражение «правительственная власть». Видоизменение основного понятия «власти» на этом не останавливается, а идет далее: именно, с определенного органа государства это понятие переносится на его компетенцию, т.е. совокупность тех юридических актов, которые он может совершать от имени государства. Но так как разделение функций государственной власти по их юридической природе... никогда не совпадает вполне с распределением государственной деятельности между различными органами, то в результате получается новое разделение функций государственной власти, хотя стоящее в известной связи с тем, о котором мы говорили в предыдущем параграфе, но, тем не менее, отличное от него. Так, напр., под законодательной властью в этом смысле разумеется вся компетенция парламента, хотя в нее входят и акты, не принадлежащие к законодательной функции в прямом и первоначальном значении этого слова. Разделение функций государственной власти по их юридической природе называется обыкновенно материальным, а разделение их по компетенции органов — формальным.

Терминологию эту нельзя назвать удачной, так как и то разделение функций государственной власти, которое характеризуется как материальное, основано, в сущности, на различии юридических форм деятельности государства, а не на различии ее содержания (т.е. ее задач). Было бы, быть может, правильнее это разделение, исходящее от юридической природы самих актов государства, называть объективным, а разделение, исходящее от свойства органов – субъективным. Но вышеупомянутые не вполне точные обозначения укоренились настолько прочно в юридической науке, что приходится принимать их в интересах однообразия юридической терминологии.

[...]

...материальное (объективное) и формальное (субъективное) разделение функций государственной власти, хотя и не совпадают, но тесно связаны между собой. При этом, с исторической точки зрения, связь эта представляется в ином виде, чем с логической стороны. Логически для современной науки государственного права материальное разделение есть основное, а формальное – производное от него. В истории же политических идей формальное разделение является исходным пунктом, из которого развивается материальная классификация. Политическая мысль прежде всего останавливается на более конкретном явлении, именно на существующем в том или ином государстве распределении государственной деятельности между различными органами; стремясь раскрыть смысл этого распределения, критикуя или оправдывая его, она приходит этим путем к уяснению материального различия между формами осуществления государственной власти. ...

Если материально разделение функций государственной власти вырастает на почве формального, т.е. на почве известной государственной организации, и находится под влиянием последней, то, с другой стороны, и обратно, – образующиеся отвлеченные представления о материальном различии государственных функций оказывают влияние на учение о распределении компетенций государственных органов. Из

материального разделения функций государственной власти выводятся известные требования относительно организации государственной власти.

Таким образом, вопрос о функциях государственной власти, сам по себе чисто теоретический, получает огромное практическое значение и порождает политические доктрины, влияющие и на развитие положительного права.

Приводится по: Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. 2-е изд. М., 1912. С. 219–225.

ЛЕКЦИИ ПО ОБЩЕЙ ТЕОРИИ ПРАВА

**Николай Михайлович Коркунов
(1853–1904)**

СОВМЕШНОСТЬ ВЛАШТВОВАНИЯ

[...]

Люди сознают себя зависимыми от государства не безусловно и не безгранично и потому, сознавая необходимость подчинения его власти, признают вместе с тем, что органы власти обязаны в осуществлении своих функций подчиняться юридическим нормам, разграничивающим, между прочим, интересы власти с другими интересами, составляющими содержание общественной жизни. Таково общее и последнее основание ограничения власти правом. Но в сколько-нибудь развитом государстве властвование проявляется в столь многообразной и сложной деятельности многочисленных государственных учреждений, что одного сознания необходимости ограничения власти правом еще недостаточно, чтобы в действительности все акты властвования совершались правомерно. Для этого надо отдельные органы власти поставить в такое положение, чтобы, если не сделать вовсе невозможным, то по крайней мере по возможности затруднить неправомерное с их стороны осуществление функций власти.

К теоретическому выяснению условий достижения этой цели обратились лишь в новое время, когда в политических теориях вообще был выдвинут на первое место вопрос об отношении государственной власти к индивидуальной свободе. Таково именно значение известного учения Монтескье о разделении властей, как единственном средстве обеспечения свободы.

Изложение этого учения содержится в XI книге Духа законов (1748 г.) «о законах, устанавливающих политическую свободу в ее отношении в конституции». Различные государства, говорит Монтескье, преследуют разные цели: Рим — расширение владений; Спарта — войну; Иудея — религию; Марсель — торговлю; Китай — общественное спокойствие; Родос — мореплавание; государства диких — естественную свободу; государства деспотические — удовольствие государя; монархии — славу государя; Польша — независимость каждого частного лица, отчего проистекает порабощение всех. Но есть также на свете один народ, прямою целью которого является политическая свобода. Народ этот рою лучше всего обеспечивается свобода.

В каждом государстве имеются три власти: 1) законодательная, 2) исполнительная, по отношению к делам, определяемым международным правом, и 3) исполнительная в отношении того, что определяется гражданским правом. В силу первой власти издаются законы временные или постоянные; в силу второй — решается война и мир, посылаются посольства, обеспечивается безопасность, предотвращаются нашествия; в силу третьей власти наказуются преступления и судятся тяжбы частных лиц: эта власть — судебная.

Если в одном и том же лице или в одном и том же учреждении законодательная власть соединена с исполнительной, то свободы нет, ибо можно опасаться, что тогда одно и то же учреждение будет издавать тиранические законы, чтобы тиранически их исполнять.

[...]

Нет также свободы там, где судебная власть не отделена от законодательной и исполнительной. Если бы она была соединена с законодательной, власть над жизнью и свободой граждан была бы произвольна, так как судья был бы законодателем. Если бы она была соединена с исполнительной властью, судья мог бы иметь власть притеснителя. Все было бы потеряно, если бы одно и то же лицо или одно и то же учреждение, из кого бы оно ни состояло, осуществляло все эти три власти. Такое правительство имело бы, как исполнитель законов, такую же полноту власти, какую оно имеет как законодатель, Оно могло бы опустошить государство своими общими мерами (*par ses volentes generales*) и, имея власть судебную, оно могло бы уничтожить каждого отдельного гражданина своими частными решениями (*per ses volentes particulires*).

Всякий, имеющий власть, стремится ею злоупотреблять; он всегда простирает свою власть так далеко, как может. Поэтому, для устранения произвола, необходимо поделить власть между различными учреждениями так, чтобы власть одного останавливала, сдерживала власть другого.

Судебная власть не должна быть вручаема постоянному учреждению, но осуществляется лицами, призываемыми из народа в определенные сроки, чтобы образовать суд, который существует лишь временно. При этом власть столь страшная, не будучи приурочена ни к определенному сословию, ни к определенной профессии, делается как бы невидимой и ничтожной. При таком порядке не видят постоянно перед собой судей, и боятся суда, а не судей. Для другая власти, напротив, могут быть вручены постоянным учреждениям, так как они не имеют дела с отдельными частными лицами. Так как в свободном государстве каждый человек, имеющий свободную душу, должен управлять сам собой, то законодательная власть должна бы принадлежать всему народу; но так как это в больших государствах невозможно, а в малых представляет большие неудобства, то надо, чтобы народ осуществлял ее через своих представителей. Но в каждом государстве есть люди, выдаю-

щиеся по своему происхождению, богатству, славе. Если бы они были смешаны с массой населения, и если бы они имели лишь такой же голос, какой и другие, общая свобода была бы их рабством и они не имели бы никакого интереса отстаивать ее. Участие их в законодательной власти должно быть пропорционально другим преимуществам, какими они пользуются в государстве; а это будет достигнуто, если они образуют особую палату, которая имела бы право останавливать решения палаты представителей, точно также как и палата представителей – ее решения. Таким образом законодательная власть должна быть вручена совместно и палате вельмож и палате представителей. Это представляет еще одно удобство: так как судебная власть как бы уничтожается, будучи лишена постоянного представителя, то остаются только двое власти, законодательная и исполнительная и они нуждаются в третьей, регулирующей власти, которая бы их умеряла. Эту функцию, с большим успехом может выполнить верхняя палата.

[...]

Власть исполнительная должна быть в руках одного монарха, так как эта власть, требующая быстрого действия, лучше может быть осуществляема одним, нежели многими.

Эта теория Монтескье сделалась очень скоро весьма популярной. Не оставаясь только теорией, она была перенесена и в практическую жизнь и послужила главным руководящим началом для составления американских и европейских конституций конца прошлого и начала настоящего столетий. Но весьма скоро именно эти практические попытки последовательного проведения начала разделения властей, оказавшиеся на деле неосуществимыми, привели к сомнениям в безусловной правильности теории Монтескье. К тому же и более внимательное изучение самой английской конституции показало, что и там нет того строгого обособления трех властей, какое думал найти автор Духа законов. Парламент на деле далеко не ограничивается одной законодательной функцией, а распространяет свое непосредственное влияние на все государствен-

ное управление. Все это привело к разнообразным попыткам испортить теорию Монтескье.

[...]

Так, прежде всего никак нельзя согласиться с необходимостью соединения воедино исполнительной и судебной функций. Уже последовательный ход исторического развития государственной жизни говорит против такого признания судебной власти лишь частной отраслью исполнительной. Судебная власть отделяется от исполнительной раньше чем законодательная, так что с генетической точки зрения скорее законодательную и исполнительную можно рассматривать как разветвление единой правительственной власти. К тому же разграничение функций законодательства и исполнения проводится с гораздо меньшею строгостью, чем разграничение судебной функции от законодательной и исполнительной. Законодательная власть нередко уполномочивает исполнительную власть за нее осуществлять законодательные функции, но никогда не дает таких полномочий суду.

В самом характере функций гораздо больше сходства между законодательной и исполнительной, нежели между исполнительной и судебной властью. Законодательство, как и исполнение имеет дело с будущим. Они призваны созидать нечто новое, имеют творческий характер. Судебная власть, напротив, имеет дело с прошлым. Ее дело не установить новое право, а только охранять существующее. Характер судебной деятельности поэтому существенно консервативный. Затем, суд руководится в своей деятельности исключительно началами права, законодательство и исполнение, напротив, главным образом началами целесообразности. Право для них служит только внешней границей, но не началом, определяющим внутреннее содержание их деятельности.

Это различие функций отражается и на организации учреждений, призванных их осуществлять. И в организации учреждений гораздо больше сходства между законодательными и исполнительными, чем между исполнительными и судеб-

ными. В основу организации судебных установлений кладется начало их независимости, и притом как от правительства, так и от общества, потому что только при этом условии суд может в своей деятельности руководствоваться исключительно началами права. Законодательные и исполнительные учреждения организуются так, что являются зависимыми. Народное представительство и организация самоуправления устанавливают зависимость от общества. Министерская ответственность устанавливает зависимость исполнения от законодательства. Наконец, вся организация административных учреждений построена на внутренней иерархической зависимости отдельных органов, так что низший действует по прямым указаниям высших. Судебные же установления все, даже самые низшие, постановляют свои решения совершенно самостоятельно, ничьим указаниям не подчиняясь.

Особенности судебной деятельности так характерны, что привели к выделению особой науки, имеющей своим предметом судоустройство и судопроизводство. Изучение организации законодательной и исполнительной власти никогда и нигде не выделяются в особые науки и всегда изучаются совместно, составляя содержание одной и той же науки государственного права.

Дополнение принятой Монтескье классификации особой умеряющею и объединяющею властью, приводит собственно к совершенному отрицанию основной идеи Монтескье: умерения властвования посредством распределения отдельных его функций между различными учреждениями. Монтескье утверждает, что именно такое распределение оказывает умеряющее действие и дает в результате гармонию. Если это так, существованию особой умеряющей и объединяющей функции не может быть места. Гармоничность и умеренность властвования, по учению Монтескье, достигаются только надлежащим распределением отдельных функций властвования. Поэтому и решение вопроса о том, возможно ли существование особой объединяющей и умеряющей функции властвования, всеце-

ло зависит от того, верна основная идея Монтескье или нет. Между тем, именно вопрос об обеспечении свободы надлежащим распределением функций властвования после Монтескье вовсе не подвергался дальнейшей разработке и выяснению.

Сам Монтескье выразил эту идею не в общей, а в частной форме. Отправляясь от установившейся исстари троичной классификации функций властвования, он говорит, что свобода обеспечивается обособлением именно этих и только этих трех функций. А последователи Монтескье еще усилили эту связь его идеи с данной классификацией функций властвования, пытаясь философски обосновать ее как нечто необходимое, безусловное, всегда и везде существующее.

[...]

Нельзя прежде всего признать, чтобы взаимное сдерживание органов власти, обеспечивающее в государстве свободу, устанавливалось только при распределении между ними различных функций власти. Почему, в самом деле, взаимное сдерживание органов власти обеспечивает свободу? Потому, говорит Монтескье, что каждый имеющий власть склонен ею злоупотреблять: для того, чтобы нельзя было злоупотреблять властью, надо чтобы власть сдерживала власть. Но злоупотребление властью состоит, конечно, в том, что орган власти осуществляет предоставленную ему функцию власти не в интересах государственного порядка, а в своем личном интересе. При таком осуществлении функций власти зависимость от государства превращается в личную зависимость от органов власти и этим, конечно, нарушается свобода граждан, так как они оказываются зависимыми уже не от объективных условий общественной жизни, приводящих к зависимости человека от государства, а от субъективного произвола отдельных органов власти, эксплуатирующих действие государственной власти в своем личном интересе.

Нельзя безусловно устранить возможность таких злоупотреблений. Осуществление функций государственной власти невозможно иначе, как чрез посредство органов, составлен-

ных из людей, никогда не чуждых своих личных страстей, интересов, стремлений. Поэтому всегда возможно в деятельности органов власти столкновение личных интересов с общими интересами государственного порядка и всегда имеется опасность, что личные интересы, как более близкие, более живые, более непосредственно влияющие на людей, возобладают над государственными, как более отдаленными и отвлеченными. Изменить человеческую природу, искоренить из человеческой души личные страсти и интересы, конечно, невозможно. Обеспечения общих государственных интересов приходится поэтому искать в такой организации государственного управления, чтобы разнообразные и противоречивые личные стремления людей сами парализовали друг друга. Эта цель может быть достигнута, если осуществление функций власти будет вверено не одному лицу, а многим совместно, так чтобы ни один значительный акт властвования не зависел исключительно от чьей-нибудь индивидуальной личной воли. У разных лиц личные интересы обыкновенно различны и потому, стремясь каждый к осуществлению своего особого личного интереса, они будут противодействовать друг другу и тем ослаблять влияние односторонних личных интересов, которые будут, в силу их противоречия, как бы взаимно уничтожаться. Общие же государственные интересы будут одинаковы у всех и потому в совместной деятельности многих они не парализуются, а напротив, освобождаются от противодействия взаимно уничтожавшихся личных интересов, получают тем большее влияние.

Но такой результат достигается не только при осуществлении различными органами различных функций власти, но точно также и при осуществлении различными органами совместно одной и той же функции. Сдерживают друг друга не только законодательные, правительственные и судебные органы, но точно также и два римских консула, наделенных совершенно одинаковыми полномочиями власти. Каждый из них, именно в силу того, что оба они были наделены одинаковою, равною властью, мог остановить действия и распоряжения

другого. Следовательно, хотя оба консула выполняли одну и ту же функцию, между ними существовало разделение власти, приводившее к их взаимному сдерживанию друг друга.

Такой же, в сущности, характер имеет и соотношение в современных конституционных государствах двух палат парламента, с тем только отличием, что постановление одной палаты ни в каком случае само по себе недостаточно, а требуется непременно согласное постановление обеих палат.

В приведенных примерах одна и та же функция осуществляется несколькими органами совместно так, что все совместно властвующие органы пользуются одинаковой, равной властью. Между ними нет соподчинения. Но бывает и так, что различные органы, осуществляющие совместно одну и ту же функцию, находятся друг к другу в отношении соподчинения. Такой характер имеет соотношение соподчиненных друг другу инстанций, осуществляющих одну и ту же функцию власти. И тут имеется совместное осуществление одной и той же функции многими органами, но с той особенностью, что только высшие инстанции могут остановить действия низших, а не наоборот, и что деятельность инстанции не одновременная, а последовательная. Но, конечно, и различные инстанции, наделенные различной степенью власти, но одинаковой компетенцией, сдерживают друг друга в своей деятельности.

Таким образом взаимное сдерживание отдельных органов власти получается не только при осуществлении различных функций власти различными органами, но точно также и при совместном осуществлении одной и той же функции несколькими органами. Однако и этим еще не исчерпываются возможные способы установить взаимное сдерживание тех воль, которыми определяется и направляется действие государственной власти.

Органы власти обыкновенно представляются учреждениями, состоящими из нескольких личностей. Даже при единоличной организации учреждений обыкновенно только собственно решающая власть принадлежит одному лицу, об-

ставленному однако более или менее значительным числом других, содействующих ему в осуществлении его функций. Решающему органу содействуют совещательные, докладывающие, исполняющие органы, состоят всегда из нескольких лиц. Степень влияния каждого отдельного лица на деятельность учреждения определяются как его устройством, напр., коллегиальным или единоличным, так и порядком делопроизводства. Влияние отдельных членов коллегии меняется, например, в зависимости от того, как решаются дела: единогласно или по большинству голосов, относительным большинством или абсолютным, простым или квалифицированным, открытым голосованием или тайной баллотировкой. При одном и том же составе коллегии могут получиться неодинаковые решения, если будет применен различный порядок делопроизводства. Точно также и различные формы участия различных содействующих органов, совещательных и докладывающих, не могут не влиять в известной степени на характер решения, постановляемого решающим органом. Так, хотя, напр., у нас все дела верховного управления разрешаются властью монарха, но все-таки на деле имеет большое значение, как дело будет направлено: чрез государственный совет, чрез комитет министров, или личным докладом отдельного министра. Характер решений в значительной степени определяется тем, в каком освещении дело будет представлено содействующими органами.

Итак, когда в одном и том же учреждении применяются различные формы делопроизводства, решения получаются в зависимости от того не одинаковые. Искусственно образуемая воля учреждения как бы дробится. У одного и того учреждения, но действующего различным порядком, получается т. ск. несколько различных волей. И явление это объясняется, конечно, тем, что при различных формах делопроизводства преобладающее влияние на решение получают то те, то другие лица, входящие в состав учреждения и имеющие различные убеждения и интересы. Поэтому, когда различные вопросы, вхо-

дящие в круг компетенции данного учреждения, разрешаются ими различным порядком, этим также устанавливается своего рода взаимное сдерживание различных волей, взаимодействием которых определяет деятельность учреждения. Тут получается также своего рода разделение полномочий власти, но уже не между различными учреждениями, а в одном и том же органе, между различными порядками его деятельности.

Подобного рода разделение полномочий власти в одном и том же органе приводящее, однако, также к взаимному сдерживанию, имеется, например, в тех случаях, когда издание и конституционных, и обыкновенных законов вверяется одному и тому же законодательному учреждению, но только различным порядком. Полноте законодательной власти парламента тут не устанавливается ограничений, издание конституционных законов не обособляется как функция другого органа власти. Но все-таки изменение конституционных законов этим затрудняется и тем самым устанавливается известная сдержка законодательной деятельности парламента.

[...]

Такой же характер имеют и те случаи, когда в абсолютной монархии для издания законов устанавливается особый порядок, отличающийся от того, как издаются другие высочайшие повеления. Абсолютный монарх обладает такою же полнотою власти, как и парламент, наделенный и учредительной властью. Но раз силу закона получают лишь те повеления монарха, которые изданы особо определенным для того порядком, это все-таки вносит в осуществление его власти некоторую внутреннюю сдержку, обеспечивая некоторое влияние на издание законов, напр., того совещательного учреждения, мнение которого должно быть предварительно выслушано по каждому законодательному вопросу.

Итак, взаимное сдерживание волей, участвующих в распоряжении государственной власти, может быть установлено не одним только способом — разделением различных функций между различными органами, а тремя способами: разделени-

ем отдельных функций между различными органами, совместным осуществлением одной и той же функции несколькими органами и осуществлением различных функций одним органом, но различным порядком.

Так как во всех этих случаях взаимное сдерживание получается вследствие той или другой формы совместного участия в осуществлении актов властвования нескольких различных волей, то все эти случаи можно подвести под одно общее понятие совместности властвования. Взаимное сдерживание в актах властвования достигается посредством совместности властвования, осуществляемой в трех указанных формах.

Различные формы совместности властвования не с одинаковой силой устанавливают взаимное сдерживание волей, распоряжающихся государственною властью. С наибольшей силой такое сдерживание проявляется при совместном осуществлении несколькими органами одной и той же функции. При этом каждый из органов обладает совершенно одинаковыми полномочиями власти и потому каждый акт одного из них может быть задержан другим. Когда различные функции осуществляются различными органами, взаимное их сдерживание принимает менее прямой характер. Полномочия друг друга сдерживающих органов тут уже не одни и те же, а разнообразные. Каждый из органов в осуществлении своей функции является вполне самостоятельным, свободным и взаимное их сдерживание устанавливается не прямо, а косвенно, в зависимости от того, насколько осуществление распределенных между ними отдельных функций власти друг другом обусловлено. Так, например, при отделении законодательной власти от исполнительной, исполнительная власть в своей деятельности лишь настолько сдерживается законодательной властью, насколько самое исполнение обусловлено законодательством. В осуществлении своих дискреционных полномочий исполнительная власть свободна от такой сдержки. Еще более мягкую форму принимает взаимное сдерживание, когда одним и тем же органом различные функции осуществляются различным

порядком. В этом случае взаимное сдерживание получает характер не противопоставления друг другу вполне самостоятельных волей, а только взаимного их влияния, при чем воли эти могут, как например при соотношении решающих и содействующих органов, и не быть равноправными, а находиться в отношении соподчинения.

Указанные три формы совместности властвований могут быть и соединяемы одна с другой, образуя разнообразные комбинации, и порождая тем большую пестроту в функциях отдельных органов. Обособленные функции власти могут быть самыми разнообразными способами распределяемы между различными органами, так что у одного и того же органа могут оказаться весьма разнородные функции. Это противоречит специализации деятельности отдельных органов, но не ослабляет вовсе их взаимного сдерживания. Мы показали уже, что совместность властвования есть начало прямо противоположное разделению труда. Поэтому она вовсе не предполагает непременно специализации функций органов власти, так чтобы отдельный орган осуществлял только строго однородные функции.

Сложная совместность предполагает лишь расчленение отдельных актов властвования на их составные элементы и осуществление различных элементов одного и того же акта властвований непременно различными органами, так чтобы они сдерживали друг друга. Но при этом возможно, что один и тот же орган будет в различных случаях выполнять совершенно разнородные функции. Если, напр., законодательный орган, кроме издания законов пользуется правом утверждения бюджета и привлечения министров к ответственности, функции его, конечно, делаются менее однородными, специализация ослабляется, но случаи проявления взаимного сдерживания отдельных органов власти умножаются, так как в большем числе вопросов требуется при этом согласие исполнительной и законодательной власти. Такое же значение имеет и участие, напр., главы исполнительной власти в законодательстве, по-

средством осуществления права вето. Его функции становятся от того менее однородными, но возможность взаимного сдерживания законодательного и исполнительного органа расширяется.

[...]

Таким образом, при возведении начала разделения властей к более общему началу совместности властвования, явления действительной политической жизни, несогласимые с разделением властей, противоречащие ему, оказываются вполне объяснимыми обобщенным началом совместности властвования.

Нет ни одного государства, где бы законодательство, исполнение, суд были строго обособлены друг от друга. И в тех государствах, конституции которых провозглашают безусловное разделение властей, на деле оно не могло осуществиться. Исполнительная власть везде не только исполняет законы, но и сама устанавливает общие правила, не исключая и юридических норм, осуществляет и некоторые судебные функции. Законодательные учреждения издают не одни законы в материальном смысле, а также и административные распоряжения, только облеченные в форму законодательных актов, и, кроме того, пользуются всегда и некоторой долей судебной власти. Все это находится в прямом противоречии с принципом обособления трех властей. Но общее начало совместности властвования объясняет собою и эти явления, как частные случаи разнообразных проявлений совместности властвования. [...]

Приводится по: Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Хрестоматия. Учебное пособие. М., 1998. 944 с.

ОСНОВНЫЕ НАЧАЛА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА **Владимир Матвеевич Гессен** **(1868–1920)**

Глава 1. Абсолютная монархия и конституционное государство

I. Абсолютная монархия

§ 1. Недифференцированность законодательной и правительственной власти как отличительное свойство абсолютных монархий

Отличительным моментом, характеризующим юридическую природу абсолютных монархий, является недифференцированность законодательной и правительственной властей, сосредоточенных в одних и тех же руках — в руках абсолютного монарха.

Обособление властей государственному праву абсолютных монархий неизвестно. Вся совокупность государственной деятельности, как вполне однородной, старый режим подводит под одну категорию, называет одним именем: в государствах старого режима правительство издает законы, правит страной и — по крайней мере отчасти — творит суд. ...

§ 2. Надзаконный характер правительственной власти

Необходимым следствием недифференцированности функций, законодательной и правительственной, является надзаконный характер правительственной власти в абсолютных монархиях.

[...]

...в абсолютных монархиях... закон, обращаясь к правительственной власти, лишен значения авторитетного веления высшей, безусловно обязательной власти. ... Различие между законом и правительственным распоряжением в порядке их

издания, а тем более в степени их юридической силы, остается совершенно неизвестным публицистике старого режима.

Правительство старого режима — это монарх. В руках монарха сосредоточивается вся полнота, им осуществляются все функции государственной власти. В сфере верховного управления, т.е. в сфере непосредственной деятельности монарха, его абсолютная власть является юридически свободной, не ограниченной действующим правом. Правительственная власть абсолютного монарха так же не ограничена законом, как и его законодательная власть. Издание общих норм необходимо для нормального функционирования государственной власти; но в каждом отдельном случае, когда эта общая норма, по той или другой причине, стесняет правительство, последнее, т.е. монарх, может заменить ее индивидуальным распоряжением, изданным *ad hoc*.

Приводится по: Гессен В.М. Основы конституционного права. 2-е изд. Пг., 1918. С. 3–8, 13–15.

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА

**Иван Александрович Ильин
(1883–1954)**

Проблема сильной власти

Есть государственная аксиома, согласно которой власть есть волевая сила. Слабая власть — не власть, а самообман и обман. Поэтому организующий в России слабую власть подрывает бытие русского государства и полагает начало распадению страны. Русская государственная власть или будет сильной, или ее не будет вовсе. Однако сильная власть не есть тем самым ни бюрократическая, ни централизованная, ни военная, ни полицейски brutальная. России нужна власть сильная, но дифференцированная. Сильная, но выдержанно-правовая. Сильная, но не просто и не только бюрократическая. Сильная, но децентрализованная. Воински закрепленная, но лишь в виде последнего аргумента. Полицейски огражденная, но не

преувеличивающая компетенцию полиции. Сильная власть должна быть свободна от внутренних противопоставлений: верховная власть не должна противостоять никаким неверховным органам – ни действительным (вроде «ответственного министерства», «парламента», «федерального совета», «государственного совета»), ни фиктивным (вроде «народного суверенитета»). Всякие такие противопоставления вредны, ибо подрывают силу власти.

[...]

Не может и не должно быть вообще двух или трех первоисточников власти. Власть принадлежит главе государства, возглавляющему (лично или через своего представителя) всякую коллегию – законодательную, исполнительную, судебную, воинскую. Главе государства должны принадлежать все права английской короны в их юридически установленном, хотя политически почти не осуществляемом объеме. Но в России эти права должны принадлежать главе государства реально и эффективно. Согласно этому верховную власть следует мыслить себе в будущей России не как подчиненную народу или законодательной палате, а как самостоятельную правовую творческую реальность, пребывающую во главе государства, возглавляющую весь строй государства. Законодательная власть осуществляется им и теми органами, которые согласно конституции привлекаются им к этому делу. Так же обстоит и с другими властями – исполнительной и судебной. Формально это явится «самодержавием», юридически присущим английской короне, независимо от того, будет это самодержавие принадлежать вождю, диктатору, цезарю или наследственному легитимному монарху. Спасти Россию от внутреннего распада и внешнего расхищения сможет только такая власть, а потому она возникнет и создастся независимо от того, хотим мы этого или нет. Но дух и жизненный строй, которые имеют насытить и наполнить собою эту диктаториальную форму, должны совместить в себе и осуществить все те черты, которые обычно восхваляются, как якобы присущие демократии, и которые

в действительности сводятся к творческой самодеятельности лучших народных сил, несущих лояльное и жертвенное служение государству. России нужна не подавляющая диктатура, а пробуждающая, воспитывающая и вовлекающая. Не просвещенный абсолютизм, а полновластие лица, оформляющего подлинно аристократический всенародный отбор людей: диктаториальная аристо-демократия или всенародно-несомое единовластие. Это означает, что русское государство не следует представлять себе как «дуалистический» строй. Нужно не две силы: власть палаты или народа и власть правящего главы, а одна сила: власть правящего главы, ведущего народ, страну и все учреждения. Не должно быть никаких установлений, тягающихся о власти, если они возникнут, то это будет началом распада.

[...]

Нужно единство: глава, ведущий палату, глава, ведущий правительство, глава, ведущий армию, глава, ведущий суд, глава, ведущий самоуправление (местное и национальное). Нужно дифференцированное единство, а не кое-как склеиваемое и балансирующее множество. Для жизненного усиления главы государства, как в смысле авторитета, так и в смысле верности воленаправления, необходимо создать при нем особый, вне учреждений стоящий Совет Неприкосновенных или Совет Старейшин в составе 30 человек, который должен существовать и при диктатуре, и при монархии. Он должен пополняться посредством особого сочетания из назначения (от главы) и избрания (от палаты) так, чтобы каждый старейшина был и назначен и избран. Полномочия старейшины пожизненны, сместить его нельзя. Он может или сам сложить свое звание, или подвергнуться единогласному исключению из Совета (в случае особой важности – душевное заболевание или совершение позорящего поступка). Совместительствовать старейшина не может. Каждый старейшина и весь Совет имеют право независимого суждения обо всем происходящем в государстве, право обращения к главе государства с советами, до-

кладами, указаниями, ходатайствами и законопроектами (эти обращения печатаются в журнале Совета). В особенности же Совет имеет право ревизии всех учреждений и публичных дел во всем государстве.

[...]

Тем самым он не ослабит, а усилит власть, обеспечивая и укрепляя доверие народа к ней.

[...]

Далее, сильная власть экономит во времени, в пространстве, в энергии, в составе лиц и в структуре учреждений. Власть полномочная и ответственная должна присутствовать на местах. Но система центральных учреждений не должна воспроизводиться на местах (как при федеративном и сов[етском] строе). План учреждений должен быть ясен, прост, необременен дроблением полномочий, полномочие должно восприниматься как обязанность и должно быть неразрывно связанным с ответственностью.

Приводится по: Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX веков / Авторы концепции и составители: И.Б. Борисов, А.Ю. Веденев, И.В. Зайцев, В.И. Лысенко. М., 2008. 944 с. (С. 865–880)

ОСНОВЫ СОВЕТСКОЙ КОНСТИТУЦИИ

**Георгий Семёнович Гурвич
(1886–1964)**

220. Советская система построена на полном отрицании такого разделения властей

Политический строй Советской республики революция создавала таким образом, что в основу всей государственной

организации легли исключительно городские и сельские советы, органы «всей власти на местах». Городские же и сельские советы призваны были быть работающими учреждениями, одновременно и создающими законы и прилагающими их к жизни. Эти советы объединяют рабочее население городов и деревенскую трудовую массу. Отражая, следовательно, общий классовый интерес, они не заботились, конечно, ни о каком противопоставлении разных властей друг другу для сдержки и ограничения, ни о каком их уравнивании и это совершенное единство власти они передали и центральным органам, стройно и последовательно вырастающим из низов. Наши конституции совсем не отличают законодательных органов от исполнительных, они сообщают лишь разным органам разный объем законодательной и исполнительной власти. Термин «законодательная власть» вовсе отсутствует, когда речь идет о Всероссийском съезде советов, а между тем, нет сомнений, что он имеет эту власть. В то же время Всероссийский центральный исполнительный комитет советов наделяется по букве Конституции законодательной властью, но наряду с этим «распорядительной и контролирующей» (ст. 24). Он вообще «объединяет работу по законодательству и управлению» одновременно (ст. 28). СНК имеет «общее управление республикой», но вправе и издавать декреты, т.е. законодательствовать (ст. 33 и 34). Самое название «исполнительная власть» в Конституции РСФСР отсутствует. Термин же «исполнительный комитет» нас не должен обманывать: исполнительные комитеты советов имеют точно ту же область деятельности, что и советы, они лишь перед советами ответственны и в своих действиях перед ними отчитываются.

221. Советское разделение властей: а) Съезд и ВЦИК

Разделения или обособления властей в буржуазном смысле у нас нет и не может быть. Но есть чисто техническое распределение обязанностей и кругов деятельности, преследую-

шее практически цели и проведенное очень последовательно и очень стройно. На вершине власти в РСФСР стоит Всероссийский съезд советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов, состоявшийся из делегатов городских советов и губернских съездов советов (ст.20). Он увенчивает собой эту вершину, но... «верховность» его власти надо понимать совсем не так, как понимают верховную власть в буржуазном государстве. Среди всех учреждений республики ему одному принадлежит право устанавливать основы государственного строя, т.е. учреждать конституцию (ст. 16а). Он, значит, обладает преимущественно учредительной властью, той властью, которой буржуазия наделяет свои учредительные собрания — органы чрезвычайные, стоящие вне общей государственной системы. Уже по этому признаку можно судить, что он действительно верховная власть. Но тут же бросается в глаза любопытная особенность: учредительные собрания буржуазии не ведут — по правилу — очередной законодательной работы, предоставляя ее палатам, тогда как Съезд законодательствует по целому ряду вопросов, имеющих крупное общегосударственное значение (ст. 17). В этом отношении рядом с ним стоит ВЦИК советов (а не съезда!). Избираемый съездом и обязанный ему отчетом, он в промежутках между съездами несет всю текущую законодательную работу. Очевидно, что и по букве Конституции и по фактически создающемуся положению его преимущественная область — законодательство. Однако он заимствует у Съезда и часть его учредительной власти: изменяет и дополняет Конституцию (ст. 16а; § 29). Но все это не мешает ему быть и распорядительным органом, принимать руководящее участие в управлении и наблюдать за осуществлением законов и постановлений, т.е. выполнять все то, что буржуазное государство вверяет кабинету министров, как отмежеванную специальную и единственную область.

222. б) ВЦИК и СНК

Между тем, СНК — вот учреждение, по виду приближаю-

щеся к кабинету министров: его преимущественная функция — правительственная, вполне правильно названная в Конституции «общим управлением республикой» (ст. 33). Но наряду с этим он, назначаемый и смещаемый ВЦИК (ст. 30 и 35), заимствует от него часть его законодательных полномочий: «издает декреты» (ст. 34). Последнее достаточно резко отличает его по существу от исполнительной власти буржуазного государства. Но он отличается от нее и формальными чертами: почерпая свои полномочия от законодательного собрания — ВЦИК — и вполне ответственный перед ним, он не имеет по отношению к нему никаких прав...

Для того, чтобы ВЦИК мог на деле, фактически осуществлять все те функции, которые закрепляются за ним Конституцией, — функции законодательные, контрольные, распорядительные, — ему нужны подсобные органы. СНК, как мы видим, и служит таким органом, вспомогательным и производным от ВЦИК. В области распорядительных и исполнительных функций... широкого управления, ВЦИК ближайшим образом опирается на СНК, как на свой передаточный в этой области механизм. От такого разделения труда ВЦИК, конечно, не теряет своего активного, действенного, рабочего характера: члены его, каждый порознь и все вместе, суть непременно и исполнители законов, центральные и местные практические работники. Но и в СНК, необходимо специализирующемся на управлении, законодательные функции не атрофируются, не омертвывают именно потому, что нет разделения власти между ним и ВЦИК, а есть техническое распределение кругов деятельности с преобладанием для СНК административной работы над законодательной. Вполне естественно, что в целях успешного проведения своих законодательных и административных задач СНК обзавелся вспомогательными учреждениями: Малым СНК — для подготовки и детальной разработки вопросов общего законодательства и управления, и экономическим совещанием — для предварительного рассмотрения экономических и хозяйственных мер.

223. в) ВЦИК и его Президиум

С другой стороны, таким же производным и подотчетным по отношению к ВЦИК органом является его президиум. ... Как и СНК он подотчетен ВЦИК... Те права, которые он имеет по отношению к СНК, из коих важнейшее — право отмены постановлений СНК, осуществляются им, как и все вообще его права, от имени ВЦИК... и по его уполномочию. Таким образом, Президиум ВЦИК есть такой же подсобный и несамостоятельный орган ВЦИК, как и СНК. Его существование и деятельность суть не что иное, как дальнейшее последовательное развитие принципа разделения функций, но не властей: именно, в то время как СНК, орган ВЦИК, специализируется в области административных функций ВЦИК, — Президиум ВЦИК, такой же вспомогательный орган этого последнего, сосредоточивает работу в области законодательства и контроля. При этом ни СНК не отказывается от прав законодательных, ни Президиум ВЦИК от функций чисто административных... И как раньше ВЦИК, сообщая СНК ряд административных полномочий, не поступился нимало своим характером практически-работающего учреждения, так и позже, с расширением законодательной сферы своего Президиума, он остался тем же, чем был: высшим, после Съезда, законодательным органом государства. ...

224. Бесплодность сравнений

Нет ничего более забавного, как попытки некоторых исследователей прикинуть Советские государственные учреждения на буржуазную мерку и определить, «на что они похожи». Тогда сыплются сравнения ВЦИК с парламентом, СНК — с кабинетом министров, Президиума ВЦИК — с междупарламентским комитетом, СНК и Президиума ВЦИК — с директорией. Иногда хотят таким манером «облагородить» наши учреждения, иногда — просто старый привычный ярлык нацепить, иногда — подчеркнуть, что вот, дескать, не миновать

«парламентаризации» Советов в центре и «муниципализации» их на местах. Тщетный труд! Нисколько не идеализируя и не переоценивая наши органы верховного управления, надо, тем не менее, признать, что они ни на одно из бывших или сущих буржуазных учреждений не похожи. Их следует брать и изучать, как они есть, и в свойствах пролетариата — господствующего класса — и в особенностях пролетарского государства искать разгадки их оригинальности.

Приводится по: Гурвич Г.С. Основы советской Конституции. 8-е изд., испр. М.; Л., 1930. С. 140–144.

КУРС СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА ТОМ I

**Алексей Ильич Лепёшкин
(1913–1977)**

§ 6. Принцип единства государственной власти и полновластия представительных органов социалистического государства

[...]

Первая Советская Конституция установила, что вся полнота государственной власти принадлежит представительному органу трудящихся — Всероссийскому съезду Советов рабочих, крестьянских депутатов, а в период между съездами — избираемому съездом и подотчетному ему Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету (ВЦИК). Тем самым был законодательно закреплен принцип единства государственной власти и полновластия представительных органов. Ведению съезда Советов и ВЦИК подлежали все вопросы общегосударственного значения. Верховенство съезда как выразителя суверенной воли трудящихся обеспечивалось также отнесением к его исключительной компетенции права устанавливать, дополнять и изменять основные начала Советской Конституции, а также права ратифицировать международные

договоры.

Единство государственной власти не исключает, разумеется, строгого разграничения компетенции органов государства. Для каждого из них определяются полномочия, порядок организации и деятельности, а также формы и характер принимаемых актов.

Принцип единства государственной власти и обусловленное им организационное единство в построении ее органов получили свое дальнейшее развитие в конституциях второй главной фазы развития Советского государства. Конституция СССР 1936 г. также закрепляет принцип единства государственной власти...

...Верховный Совет СССР, избираемый всем советским народом и выражающий его волю, является высшим органом власти СССР. Все другие органы СССР получают свои полномочия непосредственно или в конечном счете от Верховного Совета СССР. Он руководит деятельностью подотчетных ему органов, определяет и направляет их деятельность. ...

...Конституция 1936 г. установила стройную и единую систему Советов...

Организационное единство органов государственной власти в СССР выражается также в том, что они создаются и действуют на основе единых принципов. Всем звеньям системы Советов свойственны демократические формы деятельности: сессионный порядок работы, образование ими своих исполнительных и распорядительных органов, постоянных и временных комиссий и т.п.

[...]

§ 8. Принцип демократического централизма как основа организации и деятельности Советского государства и его органов

Демократический централизм как основа организации и деятельности советской федерации и взаимоотношений между выше- и нижестоящими органами нашего государства является одним из основных принципов Советской Конституции.

Суть принципа демократического централизма состоит в том, что он сочетает в органическом единстве централизм и демократизм. Социалистический централизм применительно к организации государственной системы означает централизованное плановое руководство, руководство из единого центра в интересах государства в целом и его отдельных частей. Социалистический демократизм — это широкое развитие творческой инициативы мест, опора на активность народных, масс, их привлечение к созидательной деятельности по выполнению директив центра с учетом местных условий. Демократический централизм сочетает единство в основном, в коренном, в существенном, с многообразием форм, методов, способов разрешения задач, стоящих перед всем государством и перед каждым его органом.

Подобно другим конституционным принципам, принцип демократического централизма был разработан В.И. Лениным еще задолго до создания Советского государства и принятия его Конституции, а затем практически был осуществлен и развит дальше в процессе создания новой, социалистической государственности.

...В.И. Ленин писал, что партия должна строиться при «централизации руководства, децентрализации деятельности». ... В последующем В.И. Ленин неоднократно указывал на демократический централизм как на организационную основу построения советского государственного аппарата, как на важнейшее начало взаимоотношений центра и мест. ...

[...]

Конституция РСФСР 1918 г., исходя из принципа демократического централизма и руководствуясь им, устанавливала, что высшие органы государственной власти осуществляют непосредственное руководство только в отношении городских Советов городов республиканского подчинения, а также областных и губернских съездов Советов и их исполнительных комитетов. Эти звенья местных органов государственной власти были подотчетны и подконтрольны непосредственно

ВЦИК, его Президиуму и СНК РСФСР. Что касается остальных местных Советов, то они в своей деятельности были подконтрольны соответствующим вышестоящим Советам и их исполкомам (например: сельские Советы — волостным, волостные — уездным, уездные — губернским).

[...]

Конституция СССР 1936 г. закрепляет многообразные формы проявления принципа демократического централизма. Он находит применение во взаимоотношениях между СССР и союзными республиками, в отношениях между союзными республиками и входящими в их состав автономными республиками.

[...]

Принцип демократического централизма выражается также в том, что Советы депутатов трудящихся снизу доверху избираются трудящимися нашей страны на основе демократической избирательной системы; в том, что Советы образуют свои исполнительные и распорядительные органы, которые им подотчетны и подконтрольны; в том, что нижестоящие Советы подчинены во всей своей деятельности вышестоящим, нижестоящие исполнительные и распорядительные органы Советов подчинены не только Советам, их образовавшим, но и исполнительным комитетам вышестоящих Советов; в том, что местные Советы как органы государственной власти осуществляют руководство всеми местными органами государственного управления, что акты вышестоящих органов государственной власти обязательны к исполнению нижестоящими и т.п.

[...]

4. Единство Советской государственной власти

Одним из важнейших принципов Советской государственной власти является ее единство.

Советская государственная власть является единой прежде

всего с точки зрения ее социально-политической природы. Это единство находит свое выражение в государственном праве, поскольку содержание всех его норм... выражает единую волю рабочего класса и всех трудящихся нашей страны.

[...]

Наука советского государственного права отвергает буржуазную теорию «разделения властей», выдвинутую в политических учениях Западной Европы еще в XVII–XVIII вв. и все еще имеющую своих сторонников среди представителей современной буржуазной науки государственного права.

[...]

В действительности никакого «разделения властей», находящихся в состоянии равновесия, никогда не существовало. К. Маркс писал, что разделение властей, которое «принимают как священный и непогрешимый принцип, на самом деле есть не что иное, как обыкновенное промышленное разделение труда, примененное к государственному механизму в видах упрощения и контроля»

[...]

Советская наука государственного права и практика государственного строительства в нашей стране не применяет теорию «разделения властей», поскольку она противоречит самой природе государственной власти рабочего класса и всех руководимых им трудящихся.

Еще К. Маркс, обобщая опыт организации государственной власти в Парижской Коммуне, писал, что «Коммуна должна была быть не парламентарной, а работающей корпорацией, в одно и то же время и законодательствующей и исполняющей законы». В.И. Ленин, анализируя деятельность Парижской Коммуны, также отмечал, что она «не знала разделения законодательной и исполнительной власти».

[...]

В Советском государстве принцип единства государственной власти был осуществлен с первых дней его существова-

ния. Все органы нашего государства, как представительные, так и административные, судебные и прокурорские, суть органы единой государственной власти, принадлежащей трудящимся, руководимым рабочем классом.

Единство Советской государственной власти как ее неотъемлемое свойство обеспечивается в нашей стране и организационным единством органов государственной власти.

Кроме того, наши верховные представительные органы государства (Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик) — это не только законодательные органы, они же организуют и исполнение законов, т.е. являются работающими организациями, соединяющими законодательную деятельность с исполнением законов.

Принцип единства Советской государственной власти выражен также и в том, что Верховному Совету СССР не только подотчетно Правительство СССР — Совет Министров СССР, перед ним подотчетен и Президиум Верховного Совета, осуществляющий в наших условиях некоторые функции, обычно входящие в компетенцию президента.

[...]

Верховный Совет СССР является не только законодательным органом, но и органом верховного управления страной. Он наиболее полно выражает суверенитет советского народа и осуществляет его во всей своей деятельности.

В.И. Ленин, характеризуя наш государственный аппарат, писал, что «он дает возможность соединять выгоды парламентаризма с выгодами непосредственной и прямой демократии, т.е. соединять в лице выборных представителей народа и законодательную функцию и исполнение законов».

Демократический централизм, лежащий в основе построения нашего государственного аппарата, есть выражение принципа единства Советской государственной власти. Он исключает «разделение властей» и их уравнивание и обуславливает строгое разграничение компетенции между

отдельными звеньями государственного аппарата, самостоятельность их деятельности в пределах своих полномочий, при строгой подчиненности нижестоящих государственных органов вышестоящим.

Приводится по: Лепёшкин А.И. Курс советского государственного права. В 2-х тт. Т. I. М., 1961. С. 199–201, 204–207, 284–289.

ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В КОНСТИТУЦИОННОМ МЕХАНИЗМЕ США

**Август Алексеевич Мишин
(1924–1993)**

Введение

...Разделение властей — старейший практический принцип, который был заимствован у англичан в конце XVII столетия и с тех пор никогда не предавался забвению. ...

С момента своего появления на американской почве разделение властей проделало длительный и сложный путь развития. Первоначально, в колониальный период, это был политический принцип, который фактически стал лозунгом в борьбе против британского колониального гнета. После провозглашения независимости в 1776 г. разделение властей приобретает черты институционного принципа, нашедшего свое практическое воплощение в основных законах 13 независимых штатов. Ко времени созыва в мае 1787 г. Филадельфийского конституционного конвента американцы не только были знакомы с теориями Д. Локка и Ш. Монтескье о разделении властей, но и имели обширный опыт практического применения этих теорий, преломленных в американском политическом сознании.

Учредители Конституции 1787 г, положили в основу организации, компетенции и взаимодействия высших органов государственной власти — конгресса, президента и Верховного суда — свой собственный, американский вариант разделения властей, который впоследствии стал именоваться системой «сдержек и противовесов». При этом сразу же нужно подчеркнуть, что учредители американской конституции никогда не помышляли о создании трех независимых друг от друга властей, т.е. о создании некоего троевластия, возможного только в теории, но практически неосуществимого. Они знали, что власть едина, и знали, кому она принадлежит. Для практического осуществления этой власти они создали систему, состоящую из трех связанных системными отношениями органов, которые считались соответственно носителями законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. ...

Практическое воплощение принципа разделения властей фактически никогда не совладало полностью с той моделью, которая была зафиксирована в конституции. Организация, структура и взаимоотношения трех ветвей единой государственной власти, как и вся политико-правовая надстройка, всегда находились в прямой зависимости от реальных политико-экономических и социальных отношений, от состояния американского общества, от насущных потребностей господствующего класса. Принцип разделения властей применялся... «лишь в той мере, в какой он соответствует существующим отношениям».

На разных этапах развития американского общества система «сдержек и противовесов» имела конкретные специфические черты. Менялась фактическая и законная компетенция конгресса, президента и Верховного суда, появлялись новые виды отношений между этими органами, в ряде случаев существенно изменялось само положение высших органов государственной власти в системе «сдержек и противовесов». Однако сам принцип разделения властей никогда не переставал

действовать, несмотря на весьма существенные потрясения верхнего эшелона американской государственности. ... Даже вопиющий уотергейтский скандал не вышел за рамки традиционной семейной ссоры. ...

Принцип разделения властей в своем практическом воплощении представляет собой структурно-функциональную определенность каждого из высших органов государственной власти, степень которой зависит как от его формально-юридического статуса, так и от фактического размежевания функциональной и предметной компетенции. Иными словами, в целостной системе высших органов власти буржуазного государства при режиме демократии каждый высший орган обладает определенной долей относительной самостоятельности по отношению друг к другу, а мера этой относительной самостоятельности есть мера демократизма всей политической системы в целом. Коротко говоря, разделение властей есть органическое выражение самой буржуазной демократии. Они друг от друга не делимы. ...

[...]

Глава 1. Разделение властей – от теории к практике

1. Идея разделения властей до образования Соединенных Штатов Америки

[...]

Теория разделения властей проникла в американские колонии вскоре после выхода в свет (1689 г.) «Двух трактатов о правлении» Джона Локка ... [Он] явился фактически первым буржуазным идеологом, выдвинувшим учение о разделении властей, которое спустя несколько десятилетий было развито и дополнено выдающимся французским просветителем XVIII в. Шарлем Луи Монтескье.

Восприимчивость американской буржуазии к идее разделения властей объясняется тем, что в британских колониях Северной Америки предреволюционного периода сложилась

примерно такая же политическая ситуация, как в Англии конца XVII и во Франции середины XVIII в. ...

В предреволюционный период в сознании колонистов глубоко укрепилось недоверие к британскому государству, от которого они претерпели множество обид и несправедливостей. ... Монархия отождествлялась с тиранией. ...

[...]

До бурных 70-х и 80-х годов XVIII в. наиболее приемлемой для колоний оказалась теория Джона Локка, так как она соответствовала желанию американцев создать такую систему правления, при которой наиболее ненавистная им исполнительная власть, персонифицированная в британском короле и назначаемых им губернаторах, была бы лишена возможности перерасти в открытую тиранию. ...

Главное, что привлекало колонистов в локковской модели разделения властей, — это положение о неравноправности выделяемых им властей. Согласно Д. Локку законодательная власть является верховной и повелевает всеми другими властями. Именно в законодательных собраниях американская политическая мысль видела в тот период гарантию от произвола исполнительной власти. Сама доктрина разделения властей рассматривалась как средство обуздания ненавистной исполнительной власти, ассоциировавшейся с британским королем. ... Таким образом, до 1776 г. разделение властей было лишь лозунгом, политической теорией. Положение резко меняется, когда бывшие колонии становятся самостоятельными государствами и приступают к своему собственному конституционному и государственному строительству. ...

Практическое воплощение локковских идей о верховенстве законодательной власти привело к непредвиденным последствиям... Созданные в штатах легислатуры захватили в свои руки огромные полномочия, во многих случаях полностью подчинили себе не только исполнительную, но и законодательную власть. Современники отмечали, что легислатуры

штатов переходного периода конфисковывали собственность, чеканили монету, взимали налоги, выносили приговоры, беспрерывно изменяли и пересматривали свои собственные законы. Короче говоря, законодательные власти штатов в ряде случаев вели себя подобно коллективным тиранам, нарушая и попирая все запреты чистой теории разделения властей.

Томас Джефферсон в своих «Заметках о штате Вирджиния» дает следующую язвительную характеристику легислатур переходного периода: «В результате все полномочия управления — законодательные, исполнительные и судебные — оказались у законодательного корпуса. Концентрация их в одних и тех же руках является совершенно точным определением деспотического правления. Не будет никакого облегчения от того, что эти полномочия будут осуществляться множеством рук, а не одной единственной. Сто семьдесят три деспота, безусловно, являются таким же угнетателем, как и один... И мало пользы для нас в том, что они избраны нами самими. Выборный деспотизм — это отнюдь не та форма правления, за которую мы боролись...».

Горький опыт законодательных бесчинств привел к тому, что политическая мысль штатов разочаровалась в локковской модели разделения властей с ее чисто британской концепцией верховенства парламента, которая является одним из основных постулатов британского конституционализма вплоть до настоящего времени. Более привлекательной для американцев оказалась схема разделения властей, предложенная Шарлем Монтескье. В основе ее также лежала модель британской государственной системы, но настолько идеализированная, что она практически утратила сходство с оригиналом.

[...]

... Для предупреждения тирании необходим динамичный механизм, препятствующий сосредоточению слишком большой власти в руках какого-либо лица или органа. ...

Опыт применения конституций независимыми штатами

привел американскую политическую мысль к убеждению, что нужна сбалансированная система разделенных властей, чтобы исключить возможность возникновения тиранического правления. Речь в данном случае шла об устройстве органов власти и управления отдельных штатов. ...

К моменту созыва Филадельфийского конвента фактически завершился процесс перерастания теории разделения властей в конституционный принцип, который в конечном счете воплотился в чисто американской практической схеме «сдержек и противовесов».

2. Филадельфийский конвент и Конституция 1787 г. Создание системы «сдержек и противовесов»

...Поиски более совершенных и удобных... систем организации власти для отдельных штатов и для той единой республики, которая должна была их объединить, велись в направлении создания чисто американского, приспособленного к местным условиям варианта разделения властей. От собственно британской концепции верховенства законодательной власти американцы отказались полностью. В воздухе носилась идея о равномерном распределении всех полномочий государственной власти между «тремя ветвями правительства». Доминирующим настроением было обуздание узурпаторских амбиций законодательной ветви власти. ...

В результате «переходного периода» сложились два главных теоретических подхода к организации всей системы построения органов государственной власти. Во-первых, сувереном является народ, а не институты власти, обладающие лишь теми полномочиями, которые делегировал им народ; Во-вторых, ни один из институтов власти не может быть единственным выразителем общей воли народа. Выразителем такой воли они могут быть только все вместе и в равной степени. Все ветви власти, таким образом, выражают волю народа по его уполномочию, в соответствии с присущими им функ-

циями и в пределах, установленных писаной конституцией.

Для надежной охраны общества от опасности установления тирании власть должна была быть распределена между «ветвями правительства». Кроме того, предполагалось создание системы взаимозависимости, обеспечивающей взаимный контроль с целью предупреждения злоупотреблений.

Горизонтальное распределение властных полномочий между ветвями национального правительства — законодательной, исполнительной и судебной — дополнялось вертикальным разделением власти, что предполагалось федеративной формой государственного устройства; все, что не входило в сферу полномочий Союза, оставалось за штатами и народом.

Анализ текста Конституции США и его многочисленных комментариев и толкований позволяет прийти к заключению, что в нем речь идет не о классическом разделении властей. Власть как таковая предполагается единой, разделяются, разграничиваются лишь властные полномочия. Единство власти выводится из концепции единого суверенитета, который теоретически пребывает в народе.

Таким образом, следует говорить не о трех властях, а о трех высших органах государственной власти, наделенных относительно определенной предметной и функциональной компетенцией. Американские государственные деятели, отцы-учредители конституции отнюдь не стремились к теоретически безупречной и логически последовательной конструкции разделения властей. Американский вариант системы разделения властей основан не столько на теоретическом наследии, сколько на опыте колониального периода и самостоятельного государственного строительства независимых штатов с 1776 по 1787 г.

[...]

Любопытно отметить, что с точки зрения строго семантической конституция знает только две власти. [...] в Основном законе речь идет только о двух властях: исполнительная вру-

чается президенту, а судебная — Верховному суду и другим нижестоящим федеральным судам. Что же касается конгресса, то он строго по букве конституции является носителем законодательных полномочий, а не обладателем законодательной власти. Вряд ли можно считать формулу ст. I простой случайностью или редакционной погрешностью. С известной степенью вероятности можно утверждать, что в формуле этой статьи нашли свое выражение господствовавшие в то время настроения — боязнь возможной тирании законодательной ветви власти.

[...]

Если изначальная идея разделения властей, заимствованная у европейских мыслителей, не нашла детального выражения в тексте конституции, то чисто американская идея «сдержек и противовесов» разработана весьма основательно во всех ее проявлениях.

Система «сдержек и противовесов», положенная в основу организации и функционирования центральных органов государственной власти США, покоится на следующих основополагающих началах.

Во-первых, все три ветви власти имеют различные источники их формирования. Носитель законодательной власти — конгресс состоит из двух палат, каждая из которых формируется особым образом. Палата представителей избирается народом... Сенат — легислатурами штатов. Носитель исполнительной власти — президент избирается косвенным путем, коллегией выборщиков, которые в свою очередь избираются народом. Что касается носителя судебной власти Верховного суда, то он формируется совместно президентом и Сенатом.

Во-вторых, все органы государственной власти согласно конституции имеют различные сроки полномочий. Палата представителей избирается на 2 года. У сената нет установленного срока полномочий, так как его состав обновляется каждые 2 года на одну треть путем перевыборов. Президент

избирается сроком на 4 года, а члены Верховного суда занимают свои должности пожизненно.

Установление конституцией различных источников формирования и сроков полномочий для носителей законодательной, исполнительной и судебной властей должно было... привести к двум важным результатам: обеспечить соответствующие ветви власти определенной самостоятельностью по отношению друг к другу и предупредить одновременное обновление их состава, т.е. добиться устойчивости и преемственности...

В-третьих, авторы системы «сдержек и противовесов» ставили цель создать такой механизм, в рамках которого каждая из ветвей власти имела бы возможность нейтрализовать узурпаторские поползновения другой. В соответствии с этой идеей конгресс получил право отклонять законопредложения президента (включая финансовые), которые он может вносить через свою креатуру в палатах. Сенат может отклонить любую кандидатуру, предложенную президентом для занятия высших федеральных должностей, поскольку в силу процедуры получения «совета и согласия» необходимо квалифицированное большинство в две трети голосов верхней палаты. Конгресс, наконец, может привлечь президента к ответственности в порядке импичмента и отстранить его от должности до истечения срока его полномочий.

Важнейшим конституционным средством воздействия президента на конгресс является отлагательное вето. Если президент мотивированным посланием отказывает в утверждении законопроекта или резолюции, одобренных обеими палатами конгресса, то возражение главы государства может быть преодолено только в том случае, если такие билли или резолюции будут повторно одобрены квалифицированным большинством обеих палат (для утверждения биллей и резолюций в обычном порядке требуется простое большинство обеих палат).

Носитель судебной власти — Верховный суд формировался

совместно президентом и конгрессом. Члены Верховного суда назначаются президентом «по совету и с согласия сената», т.е. с одобрения двух третей присутствующих сенаторов при наличии кворума. Формально Верховный суд учреждался как высшая апелляционная инстанция и как суд первой инстанции по определенной категории дел, перечень которых содержался в ст. III конституции. Фактически конституция содержала условия для наделения Верховного суда правом конституционного надзора, что позволяло ему ограничивать законодательную деятельность конгресса и нормоустанавливающую деятельность президента. Досрочное отстранение судей Верховного суда от должности могло быть осуществлено в соответствии с процедурой импичмента.

Следует принять во внимание то обстоятельство, что в системе «сдержек и противовесов» наиболее мощные средства противодействия были нацелены на законодательную ветвь власти. Это нашло свое выражение не только в том антиконгрессистском инструментарии, который конституция предоставила в распоряжение президента и Верховного суда. В самом конгрессе верхняя палата — назначаемый законодательными органами штатов Сенат — была уравнена в правах с выборной Палатой представителей, чтобы сдерживать в случае необходимости ее радикальные поползновения. Подобные предосторожности, как уже было сказано, объяснялись страхом учредителей конституции перед возможностью установления тиранической диктатуры народного собрания.

Система «сдержек и противовесов» должна была не только предупредить узурпаторские тенденции одной из трех ветвей власти, но и обеспечить стабильность государственно-правовых институтов и непрерывность функционирования самой государственной власти.

[...]

Даже спустя полтора с лишним столетия... юристы не могут дать однозначного ответа на вопрос о конечных результа-

тах системы «сдержек и противовесов» — американской модели разделенных, но объединенных властей. ...

Сочетание в системе «сдержек и противовесов» таких противоречивых начал, как разделенность и единство, при котором формально независимые ветви власти являлись одновременно интегральными частями единого федерального правительства, поражали воображение не только современников конституции, но и отдаленных потомков ее учредителей. ...

[...]

... «ограниченное правительство»... подразумевал[о] два аспекта. Во-первых, ... разделение полномочий власти между общенациональными и штатными институтами. Это называлось федерализмом. Во-вторых, общенациональные институты власти создаются таким образом, чтобы в процессе осуществления своих полномочий они сдерживали и ограничивали друг друга. Это называлось разделением властей.

[...]

Созданная на основе Конституции 1787 г. система организации верховной государственной власти, известная как система «сдержек и противовесов», отнюдь не являлась... претворением в жизнь европейских теорий разделения властей. ...

Система «сдержек и противовесов» формально строилась на принципе равенства разделенных властей, способных контролировать и сдерживать друг друга. В действительности же стержнем всей этой системы была сильная, динамичная и единоличная исполнительная власть, обладавшая по сравнению с двумя другими составляющими ее ветвями власти наибольшей степенью свободы.

Конституция не предполагала создания независимых разделенных властей. Единая государственная власть осуществлялась тремя институтами, каждый из которых обладал структурно-функциональной определенностью. ...

Глава 2. Механизм системы «сдержек и противовесов»

1. Современная доктрина «сдержек и противовесов»

[...]

Система «сдержек и противовесов», заключенная в американской конституции, развивалась, приспособливаясь к меняющимся социальным и политическим условиям...

[...]

Вся история эволюции системы сдержек и противовесов вращается вокруг конфронтации исполнительной и законодательной властей. Однако, несмотря на серьезные колебания, главной движущей силой почти всегда оставалась президентская власть. В конечном счете из всех внутрисистемных конфликтов, даже терпя порою поражения, она выходила всегда лучше вооруженной для дальнейших схваток. При этом не следует драматизировать конфронтации Белого дома и Капитолия, так как эти конфронтации никогда не перерастали рамок внутрисемейной ссоры и не приводили ни к каким значительным социальным изменениям. Система разделения властей модифицировалась, интегрируя в себя последствия всех конфликтов... име[я] одно главное направление — усиление исполнительной ветви власти.

Система «сдержек и противовесов» не могла работать как коллегия абсолютно равноправных триумвиров, поскольку конфликты и неравенство были интегрированы в нее ее создателями с самого начала. Считалось, что сам принцип разделения властей предполагает определенное состояние напряжения между ветвями власти для поддержания равновесия всей системы. ...Но все это для преодоления тиранических тенденций. ...

С первых дней существования США система «сдержек и противовесов» работала не в условиях равенства разделенных властей, а при ошутимом верховенстве или первенстве исполнительной ветви власти. ...

[...]

В настоящее время подавляющее большинство американ-

ских ученых и публицистов сходятся в том, что традиционная схема «сдержек и противовесов» не соответствует современному состоянию американского общества и государства. В действительности сложилась совершенно другая система взаимоотношений между тремя ветвями общенациональной власти, которая имеет мало общего с филладельфийской моделью. ...

[...]

...реформаторы системы разделения властей хотят совместить несовместимое. Они твердо убеждены в том, что исполнительная ветвь власти должна сохранить за собой роль дирижера, дабы трио разделенных властей не устраивало какофонии. В то же время они хотят обуздать исполнительную власть в такой степени, чтобы предупредить в корне возможность превращения ее в демократический цезаризм или плебисцитарную личную диктатуру. Они непрестанно напоминают друг другу максиму лорда Эктона — всякая власть разлагает, неограниченная власть разлагает неограниченно. ...

[...]

Развитие системы «сдержек и противовесов»... свое внешнее выражение... находит в борьбе двух основных тенденций. Исполнительная власть стремится к расширению своих полномочий, активизации политической инициативы и концентрации руководства. Законодательная власть проявляет тенденцию к сужению своих фактических полномочий, отказу от политической инициативы и расплывлению руководства...

Приводится по: Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984. С. 15–50.

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ФРГ

**Конрад Хессе
(1919–2005)**

Раздел 2. Функции

§ 13. Разделение властей

I. Принцип разделения властей в действующем конституционном праве

1. Принятое понимание принципа и его основы

...Содержание и значение принципа [разделения властей] просматриваются в различиях функций законодательства, управления и правосудия, в наделении этими функциями разных органов, в запрете осуществления функций, принадлежащих другому органу власти (разделение властей), и во взаимном контроле и ограничении власти (сбалансирование власти). В этом значении принцип разделения властей оказывается средством распределения и, таким образом, сдерживания власти государства, служащим защите свободы личности.

[...]

2. Принцип разделения властей — принцип конституции

...принцип разделения властей, сформулированный на основе данной теории, является не естественно-правовой догмой, не имеющей временных границ, а исторически сложившимся принципом. Теории разделения властей Локка, Монтескье или «Федералиста», на основании которых он сложился, едва ли имеют что-либо общее с более поздней догматизацией, которая изображала законодательную власть как нормирование, исполнительную власть — как исполнение норм, судебную деятельность — как логический механизм процесса исполнения и претендовала на всеобщую, всевременную значимость. Эти теории являются теориями исторического харак-

тера, которые хотели в определенный исторический момент привнести реальную политическую силу, а в деятельность ее — порядок, гарантирующий политическую свободу. И в настоящее время, как и раньше, принцип разделения властей в очень незначительной степени можно отделить от исторически конкретного государственного строя и его условий. Он складывается в конституции, и при конституционно-правовом анализе разделение властей рассматривается как принцип конституции, в которой он находит свое современное историческое оформление и определенные контуры. ...

Понимание разделения властей как принципа современной конституции заставляет отказаться от принятого представления о разделении властей как только о средстве ограничения первоначально существовавшей единой государственной власти, которая должна быть ограничена разделением, разграничением путем системы преград и контроля ради свободы личности, поскольку государственная власть и ее условие — политическое единство реально не существуют а priori, а должны постоянно заново создаваться совместной организованной деятельностью людей и поддерживаться. На этом организованном конституцией процессе задача разделения властей, как основной принцип конституции, не должна сказываться отрицательно в дополнительных ограничениях. Напротив, разделение властей является в значительной степени позитивным для порядка совместной деятельности людей, конституирующего отдельные виды власти, определяющего и ограничивающего их компетенции, регулирующего общий труд, и, таким образом, должно привести к единству ограниченной государственной власти. Эта задача не только требует ограничений и сбалансирования реальных факторов власти, но и является прежде всего задачей соответствующего определения и соподчинения государственных функций, органов, которым доверено осуществление этих функций, а также реальных сил, отражаемых этими органами. Такое соподчинение

является лейтмотивом разделения властей в конституционном строе Основного закона.

[...]

II. Содержание и объем принципа разделения властей в конституционном строе Основного закона

1. Конституирование власти

Разделение властей является в то же время конституированием разных видов власти.

[...]

... конституция различает три основные функции: законодательство, управление и правосудие.

Это деление не имеет характера исключительности. Оно обозначает определенные основные способы выполнения задач. Указанная дифференциация не содержит никакого законченного описания конституционных функций, но оставляет место для дальнейшего описания функций контроля, содействия политическим партиям в формировании политической воли или в создании общественного мнения и влиянии на него. ...

...разные функции должны осуществляться... специальными органами. Поскольку разделение функций может быть любым, то и конституция только подводит к тому, что вообще существуют специальные органы, между которыми разделены функции... Парламент по своей структуре, очевидно, не приспособлен решать административные, детализированные задачи; связанные указаниями, органы исполнительной власти были бы не в состоянии надлежащим образом решить спорные правовые вопросы; суды не осилили бы в должной степени задачи, возложенные на законодательство. Чтобы быть уверенным в надлежащем, хорошем выполнении тех или иных задач, структура, сочетание и состав органов должны быть в максимальной степени приспособлены для выполнения таких функций. ...

Если функция и структура органа объективно связаны, то это означает принципиальный запрет осуществления или передачи функций, не соответствующих структуре органа и его основной функции. Помимо этого, запрет осуществления или передачи подобных функций исключает участие членов одного органа в осуществлении функций другого, если функции объективно несовместимы друг с другом. ... принцип разделения властей является основой невмешательства...

[...]

... В пределах его компетенции каждому специальному органу поручается определенное задание в установленном объеме. Объем может устанавливаться позитивным описанием компетенций; он может вытекать только (или также) из негативных предписаний или из запрета вмешательства в чужую функцию. Однако компетенции, предоставляемые конституцией, всегда ограничены...

В связи с этим в пределах компетенции специального органа ему вверяются и полномочия власти, необходимые для надлежащего осуществления возложенных на орган задач...

2. Соподчинение властей

Конституирование различных видов государственной власти и определение и ограничение ее компетенций само по себе еще не обеспечивает организованного сотрудничества, в котором проявляется единство государственной власти. Для этого необходимо соподчинение функций и специальных органов, осуществляющих их.

Задаче соподчинения наряду с определением и разграничением компетенций служат всевозможные взаимосвязи. Посредством их создается на первый взгляд обманчивая система связей, полномочий содействия, высказываний, возражений и контроля, которая отражает организующую деятельность Основного закона.

Так, в процессе законодательства, например, участвуют

наряду с бундестагом и бундесратом федеральное правительство (ст. 76, 82 абз. 1, 58) и федеральный президент (ст. 82 абз. 1). Федеральный канцлер избирается бундестагом (ст. 63) и зависит от его доверия (ст. 67), правительство и администрация связаны через министров, являющихся одновременно и членами кабинета, и главами своих ведомств (исполнительная власть). Для действительности приказаний и распоряжений федерального президента необходимо их контрассигнирование федеральным канцлером или соответствующим федеральным министром (ст. 58). ... Состав Федерального конституционного суда выбирается в равном числе бундестагом и бундесратом (ст. 94 абз. 1). ...

Одновременно с задачей обеспечения необходимого сотрудничества такая взаимосвязанность преследует и другие специальные цели. Она может содействовать надлежащему выполнению задач.... Задача такой взаимосвязи может заключаться... в регулировании и точном распределении ответственности. И, наконец, она могла бы служить контролю, ограничению или обеспечению ограничения определенной компетенции...

3. Сбалансирование власти

Соподчинение властей в этом последнем случае содержит уже элементы сбалансирования власти... путем ее ограничения и контроля...

[...]

III. Функция принципа разделения властей в конституционном строе Основного закона

Если принцип разделения властей понимать как пронизывающий всю конституцию принцип конституирования государственной власти, соподчинения, которое объединяет ее в одно целое, ограничения и контроля реальных факторов власти, то в действительности он оказывается работающим орга-

низационным принципом конституции. ...

Конституирование и соподчинение разных видов власти влечет за собой дифференцированное государственное строительство, основанное на единстве действий, где государство дееспособно и деятельности его органов придана юридическая форма. Разделение властей делает более наглядным и обозримым государственное строительство, обеспечивает точное распределение ответственности и оказывает рационализирующее действие. Разделение властей выявляет наиболее подвижные элементы политического руководства, а также наиболее остевенвшие элементы чисто административного действия и защиты права в жизни государства и подчиняет их друг другу. Разделение властей объединяет в организации и соподчинении специальных органов различные структурные принципы и тем самым устанавливает взаимосвязь по основному принципу более ранних теорий разделения властей — по принципу «смешанной конституции». В определенном смысле разделение властей оказывает стабилизирующее действие. ... Как принцип конституирования, рационализации, стабилизирования и ограничения государственной власти принцип разделения властей является основным организационным принципом конституции.

Приводится по: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 234–244.

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Чиркин Вениамин Евгеньевич
(1924)

§ 2. Единство, разделение, «противовесы» и взаимодействие «ветвей» власти

Одной из важнейших проблем, относящихся к организации государственной власти, в течение нескольких столетий

является вопрос о единстве и разделении властей. В обоих случаях речь идет об организационно-правовом и социальном аспектах проблемы. Если мы говорим о единстве власти, то организационно-правовой аспект заключается в том, вручается государственная власть какому-либо одному органу (например, абсолютному монарху) или единой системе определенных органов, провозглашаемых единственными носителями государственной власти в юридическом понимании этого термина (например, власть советов в марксистско-ленинской концепции), а второй аспект единства означает властвование определенной социальной общности (народа, пролетариата и т. д.), что осуществляется, как мы говорили, прежде всего, но не только, посредством государства. Единство государственной власти в организационно-правовом смысле — это структура государства, построенная на основе общих принципов, проводимая государственными органами единая политика, принципиально единые методы их деятельности.

[...]

...Таким образом, в концепциях единства и разделения властей и в их конституционном выражении имеются различные аспекты. Концепция разделения властей делала упор на организационно-правовое размежевание полномочий между ветвями власти (различными системами органов государства), хотя при появлении этой концепции в основе такого разделения лежали социальные моменты: стремление ограничить всевластие дворянства и его представителя — короля, хотя бы путем компромиссов, что и осуществлялось в Великобритании, служившей отправным пунктом для этой концепции. Концепция единства власти при ее появлении (речь идет о работах, обосновывающих эту концепцию, а не о практике всевластия египетских фараонов) делала акцент на социальном единстве власти. Ж.-Ж. Руссо, отстаивавший суверенитет народа, как отмечалось, очень мало говорил о самих формах осуществления государственной власти. Однако в своей практической

реализации эта концепция приобретала, как правило, реакционные организационно-правовые формы, воплотившись в авторитаризм, а то и тоталитаризм власти, всевластие одного органа, одной структуры.

Разные стороны обеих концепций не исключают друг друга (что, казалось бы естественным при употреблении слов «единство» и «разделение»), а сочетаются. Почти во всех современных конституциях в тех или иных формулировках говорится и о единстве, и о разделении властей, провозглашается власть народа (лишь в немногих конституциях абсолютных монархий говорится о всевластии короля) и закрепляется принцип разделения властей. По традиции, идущей от Локка и Монтескье, называются обычно три ветви власти, легализованные конституциями: законодательная, исполнительная, судебная, но в некоторых государствах организационно-правовая сторона этой концепции подверглась модификациям. Конституционная доктрина стран Латинской Америки (конституции Никарагуа 1987 г., Бразилии 1988 г., Колумбии 1991 г. и др.) исходит из существования четырех властей: дополнительно названа избирательная власть (корпус граждан-избирателей, а иногда в его состав включаются и не собственные граждане, а граждане других стран Латинской Америки, но на основе взаимности). Свое организационное выражение эта четвертая власть нашла в создании избирательных трибуналов, от общегосударственного до местных, которые рассматривают споры о выборах, утверждают их результаты и т. д. Иногда говорится о другой четвертой власти: власти прессы, средств массовой информации. В данном случае, однако, происходит подмена понятий. Пресса в современном государстве, особенно демократическом, социально-правовом государстве, оказывает огромное воздействие на общественное мнение, а через него и непосредственно на органы государственной власти. Но пресса не является государственной властью, во многих странах нет даже газет, издаваемых государственными органами,

в США нет государственного телевидения. Характеристика прессы как четвертой власти имеет лишь описательное, но не научное значение.

[...]

Иногда называют и большее количество властей. В доктрине и некоторых проектах конституций (в частности, в проекте конституции Никарагуа, предложенном в 1986 г. одной из партий) фигурирует контрольная власть, которая должна была быть представлена, в частности, Генеральным контролером республики с подчиненным ему аппаратом. Система органов «национального контроля» есть в некоторых странах Латинской Америки, в Бангладеш, контрольные органы (органы конституционного контроля, омбудсмены, счетные суды или счетные палаты, контрольные палаты, прокуратура и др.) существуют в большинстве государств мира.

По существу, шесть властей были названы в конституции Алжира 1976 г., действовавшей до принятия новой конституции в 1989 г.: политическая (осуществлялась правящей в то время единственной легальной партией), законодательная (парламент), исполнительная (президент и правительство), судебная (суды), контрольная (различные органы, не составлявшие единой системы), учредительная (предполагалось, что ее осуществляет народ путем принятия конституции, на референдумах и т.д.). Эти шесть властей в конституции названы функциями, но раздел III, посвященный им, имеет заголовок: «Об организации властей».

Не все упомянутые выше идеи о множественности ветвей власти приняты в науке, но тезис об особой контрольной власти получает в доктрине определенное признание, хотя есть и противники этой точки зрения. В конституциях отчетливого выражения эта идея пока не получила.

В связи с концепцией, которая предусматривает отделение президента от ветви исполнительной власти (правительства) и характеризует его только как главу государства, встает во-

прос о возможности особой ветви власти — арбитражной. В конституции Франции 1958 г., как упоминалось, говорится, что президент своим арбитражем обеспечивает нормальное функционирование публичных властей (ст. 5). Конечно, нужно иметь в виду, что эта формулировка была включена в текст при президенте де Голле, который стремился к укреплению личной власти, но нельзя не придавать значение конституционной норме и соответствующей практике Французской Республики в течение нескольких последних десятилетий. Аналогичные формулировки включены в 90-х гг. в конституцию Румынии, некоторых стран Африки. Проблема о характере власти президента встала и в ходе длительной дискуссии при подготовке нового проекта Конституции России. В тексте Конституции, принятой на референдуме 12 декабря 1993 г., предусматривается отделение Президента от исполнительной власти (исполнительная власть по тексту конституции принадлежит Правительству, но формулировки об арбитраже Президента нет). На практике Президент РФ осуществляет определенные функции исполнительной власти (ему непосредственно подчинены некоторые министры, в том числе все «силовые» министры, он дает указания премьер-министру), принимает участие в законодательной власти, промульгируя, в частности, законы, а указами Президента в специфических условиях России регулируется огромное поле общественных отношений. На деле, Россия не парламентарная, а полупрезидентская республика, но с подавляющим доминированием Президента в структуре власти.

[...]

Итак, обе теории, и единства, и разделения властей — завоевание передовой общественной мысли, но важна их интерпретация и реальная практика. Тезис о единстве власти как выражении исключительного суверенитета народа призван противостоять узурпации власти какими-либо классами, социальными группами, политическими организациями, пар-

тиями, военными или революционными советами, а в юридическом плане — обеспечивая единую политику органов государства по принципиальным вопросам. Единство системы власти в федеративном государстве служит целостности, укреплению государства, противостоит попыткам сепаратизма, которые губительны, что отчетливо показал опыт распада, например, Югославии, как для федерации, так и для ее субъектов.

Концепция разделения властей призвана служить целям демократии в государственном управлении, взаимному контролю властей, препятствовать попыткам авторитаризма. Но такое разделение — отнюдь не панацея от всех бед в управлении обществом. Нужны еще многие слагаемые (соответствующий уровень политической и правовой культуры среди населения и в государственном аппарате, не только разделение, но и ограничение всевластия, в том числе правом, системой сдержек и противовесов и др.), чтобы разделение властей стало плодотворным. Более того, опыт современных государств, где принята эта концепция, свидетельствует, что успешное функционирование ветвей власти невозможно без их взаимозависимости и взаимодействия. Современная концепция организационно-правовой структуры власти все чаще получает новое звучание: единство, разделение, взаимный контроль и взаимодействие властей. Такая постановка вопроса все чаще находит отражение в нормах новых конституций, хотя в качестве общего принципа она почти нигде не зафиксирована в четкой формулировке. Наиболее полное выражение этот тезис получил в конституции Казахстана 1995 г. (п. 4 ст. 3 гласит: «Государственная власть в Республике Казахстан едина, осуществляется на основе конституции и законов в соответствии с принципами ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов».)

Реальное осуществление такой формулы призвано иметь огромное политическое значение, в том числе для легализа-

ции и легитимации самой государственной власти. Это относится и к России. Хаос в политической жизни нашей страны в начале 90-х гг., противостояние законодательной и исполнительной власти (в нем участвовал и Конституционный суд), которое привело к вооруженным действиям и гибели почти полутора сотен человек (по официальным данным), во многом были связаны с отсутствием такого взаимодействия.

Исторический опыт показывает, что ни единство, ни разделение властей не могут быть реализованы в «абсолютно чистом» виде, Лицо или орган, концентрирующий государственную власть, вынужден считаться с другими составными частями государственного механизма. Так было в Древнем мире и в Средние века, армейская верхушка, органы политической полиции, ближайшее окружение разного рода фюреров корректировали многие их решения. В концепции социального единства власти народа тоже есть определенные коррективы: народ состоит из различных классов, социальных слоев, профессиональных и иных групп и, как отмечалось выше, их воздействие на государственную власть неодинаково.

[...]

С другой стороны, теория разделения властей не может быть реализована в виде непроницаемых перегородок между различными сферами деятельности государства. Даже если говорить не о чрезвычайных, а об обычных условиях, то нормотворческая (по существу законодательная) власть принадлежит не только парламенту. Акты, имеющие силу закона, издает президент (такая, «регламентарная» власть принадлежит ему по некоторым конституциям), правительство (так называемое делегированное законодательно по уполномочию парламента в каждом отдельном случае), в некоторых странах — отдельные министры. В России с начала 90-х гг. многие стороны общественной жизни, которые должны регулироваться законодательным путем, регулируются актами президента. Без объявления чрезвычайного положения президент России сво-

ими актами 1993 г. приостановил действие конституции 1978 г. (по существу отменил ее), деятельность парламента, местных представительных органов. Во многих странах в сферу законодательства вклиниваются верховные и конституционные суды, объявляя акты парламента неконституционными и тем самым отменяя их действие (сами акты парламента суды формально не отменяют). Эти же органы вмешиваются и в сферу исполнительной власти, признавая неконституционными некоторые акты президента и правительства. Такая ситуация имела место и в России. С другой стороны, парламента, его палаты могут выполнять некоторые судебные функции (например, при импичменте президенту, при обвинении в государственной измене высших должностных лиц), они иногда занимаются, хотя бы частично, управленческой деятельностью. Органы исполнительной власти иногда создают специальные административные суды. Таким образом, теория разделения властей осуществима прежде всего в плане общего принципа, руководящего начала, которое следует иметь в виду при создании структуры государственных органов и определении контуров их полномочий. Как и идея единства власти, она не имеет и, видимо, не может иметь абсолютно «чистых» форм осуществления.

Приводится по: Чиркин В.Е. Основы государственной власти. М.: Юрист, 1994. 112 с. С. 44–45.

Содержание

Часть 1

Современная организация государственной власти и разделение властей в Российской Федерации 9

Глава 1. Органы государственной власти РФ федерального уровня (Авакьян С.А.) 9

§ 1. Кратко об истории движения к современной организации государственной власти России..... 9

§ 2. Сложности создания современной модели федеральной государственной власти в Российской Федерации 19

§ 3. Особенности полномочий отдельных звеньев федеральной государственной власти на современном этапе государственного строительства 32

3.1. Президент Российской Федерации.....

3.2. Федеральное Собрание Российской Федерации 32

3.3. Правительство Российской Федерации..... 42

3.4. Федеральные отраслевые органы исполнительной власти..... 58

3.5. Федеральные суды 66

Глава 2. Органы государственной власти субъектов РФ (Старостина И.А.).....81

§ 1. Нормативно-правовые основы системы органов государственной власти субъектов РФ..... 81

1.1. Общие замечания 81

1.2. Конституционно-правовое регулирование системы органов государственной власти субъектов РФ: федеральный уровень 92

1.3. Конституционно-правовое регулирование системы органов государственной власти субъектов РФ: региональный уровень..... 101

§ 2. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ..... 101

2.1. Общие характеристики..... 101

2.2. Законодательная деятельность..... 105

| | |
|---|-----|
| 2.3. Парламентский контроль в субъектах РФ..... | 107 |
| § 3. Исполнительные органы государственной власти субъектов РФ | 110 |
| § 4. Взаимодействие органов государственной власти субъектов РФ | 113 |
| § 5. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ..... | 119 |

Глава 3. Органы публичной власти в Российской Федерации на муниципальном уровне (Пешин Н.Л.)..... 143

| | |
|---|-----|
| § 1. Понятие органов публичной власти в Российской Федерации на муниципальном уровне, их структура..... | 143 |
| § 2. Представительный орган муниципального образования | |
| 2.1. Структура представительного органа местного самоуправления | 156 |
| 2.2. Организация деятельности представительного органа муниципального образования | 162 |
| 2.3. Правотворческий процесс..... | 166 |
| § 3. Глава муниципального образования..... | 170 |
| § 4. Местная администрация..... | 181 |
| 4.1. Статус местной администрации, ее структура | 181 |
| 4.2. Организация деятельности местной администрации..... | 187 |
| § 5. Иные органы местного самоуправления, муниципальные органы | 190 |
| § 6. Муниципальная служба | 193 |

Часть 2

Современная организация государственной власти и разделение властей в ряде зарубежных стран..... 201

Глава 4. Организация государственной власти и разделение властей в США (Кененова И.П.)..... 201

| | |
|--|-----|
| § 1. Становление (исторические предпосылки) современной организации государственной власти в США | 201 |
| § 2. Конституционно-правовые основы и практика взаимо- | |

| | |
|--|-----|
| отношений между органами публичной власти общегосударственного (федерального) уровня | 219 |
| § 3. Конституционные основы федеративного устройства США и развитие федерализма. Взаимоотношения федеральной власти и власти субъектов федерации | 243 |
| § 4. Основные начала местного самоуправления в США ... | 253 |

Глава 5. Организация государственной власти и разделение властей в Великобритании (Кененова И.П.)..... 262

| | |
|---|-----|
| § 1. Разделение властей – развитие конституционных институтов и доктрины в Великобритании | 262 |
| § 2. Конституционно-правовые основы и практика взаимоотношений между органами публичной власти Соединенного Королевства..... | 278 |
| § 3. Политико-территориальная организация государственной власти в Великобритании: разграничение компетенции между органами государственной власти Соединенного Королевства и автономных образований (регионов) в его составе | 297 |
| § 4. Местное самоуправление в Великобритании | 306 |

Глава 6. Организация государственной власти и разделение властей в Федеративной Республике Германии (Арбузкин А.М.)..... 314

| | |
|--|-----|
| § 1. Становление современной организации власти в стране | 314 |
| § 2. Конституционно-правовые основы взаимоотношений между органами публичной власти федерального уровня... | 324 |
| § 3. Разграничение компетенции между органами государственной власти федерального и регионального уровней... | 329 |
| § 4. Государственная власть и публичная власть на местах | 332 |

Глава 7. Организация государственной власти и разделение властей в Швейцарии (Арбузкин А.М.)..... 335

| | |
|---|--|
| § 1. Становление современной организации власти | |
|---|--|

| | |
|--|------------|
| в стране..... | 335 |
| § 2. Конституционно-правовые основы взаимоотношений между органами публичной власти общегосударственного (федерального) уровня | 340 |
| § 3. Разграничение компетенции между органами государственной власти федерального и регионального уровней... .. | 344 |
| § 4. Государственная власть и публичная власть на местах | 349 |
| Глава 8. Организация государственной власти и разделение властей во Франции (Шевурдяев С.Н.) | 352 |
| § 1. Становление французской модели организации государственной власти | 352 |
| § 2. Система организации государственной власти в Пятой Республике | 359 |
| § 3. Некоторые общие черты французской модели власти . | 375 |
| § 4. Территориальное самоуправление во Франции | 381 |
| Глава 9. Организация государственной власти и разделение властей в Италии (Шустров Д.Г.) | 385 |
| § 1. Исторические основы становления организации государственной власти в Италии | 385 |
| § 2. Конституционно-правовые основы взаимоотношений между органами государственной власти в современной Италии | 396 |
| § 3. Территориальная организация власти | 407 |
| Глава 10. Организация государственной власти и разделение властей в Испании (Шустров Д.Г.) | 413 |
| § 1. Исторические предпосылки становления организации государственной власти в Испании | 413 |
| § 2. Конституционно-правовые основы взаимоотношений между органами государственной власти в современной Испании | 420 |
| § 3. Территориальная организация власти | 439 |

| | |
|---|------------|
| Глава 11. Организация государственной власти и разделение властей в Польше (Троицкая А.А.) | 448 |
| § 1. Становление и развитие конституционной государственности в Польше | 448 |
| § 2. Конституционно-правовые основы взаимоотношений между органами государственной власти | 458 |
| § 3. Публичная власть на местах..... | 482 |
| Глава 12. Организация государственной власти в Китае (Шевердяев С.Н.) | 487 |
| § 1. Предпосылки формирования современной организации государственной власти в КНР | 487 |
| § 2. Компартия как основа политической системы КНР.... | 497 |
| § 3. Структура и взаимодействие государственных органов в Китае..... | 504 |
| Глава 13. Организация государственной власти и разделение властей в Индии (Троицкая А.А.) | 515 |
| § 1. Становление и развитие конституционной государственности в Индии | 515 |
| § 2. Конституционно-правовые основы взаимоотношений между органами государственной власти | 521 |
| § 3. Разграничение компетенции между органами государственной власти уровня федерации и штатов | 532 |
| § 4. Местное управление и самоуправление | 540 |
| Дополнительные учебно-методические материалы | 545 |
| Приложение 1. Программа учебного курса «Организация государственной власти в России и зарубежных странах»..... | 545 |
| Приложение 2. Список рекомендуемой литературы по правовым проблемам организации власти | 552 |
| Приложение 3. Краткая хрестоматия к учебному курсу по правовым проблемам организации власти..... | 565 |

CONTENTS

Part 1.

Modern organization of governmental power and the separation of powers in the Russian Federation..... 9

Chapter 1. The public authorities of the Russian Federation at the federal level (Avakyan SA)..... 9

§ 1. Brief history of the movement to the modern organization of
state power in Russia 9

§ 2. The complexity of creating a modern model of the federal
government in the Russian Federation 19

§ 3. Features of the authority of individual units of the federal
authority at the present stage of state building..... 32

3.1. President of the Russian Federation 32

3.2. The Federal Assembly of the Russian Federation 42

3.3. The Government of the Russian Federation..... 58

3.4. Federal branch executive authorities..... 66

3.5. Federal courts 71

Chapter 2. The public authorities of regions of the Russian Federation (Starostina IA).....81

§ 1. Legal framework of the system of bodies of governmental
power of regions of the Russian Federation..... 81

1.1. General Notes..... 81

1.2. Constitutional legal regulation of public authorities of
regions of the Russian Federation: the federal level..... 86

1.3. Constitutional legal regulation of public authorities of
regions of the Russian Federation: the regional level..... 92

§ 2. The legislative (representative) bodies of governmental power
of regions of the Russian Federation 101

2.1. General characteristics 101

2.2. Legislation..... 105

2.3. Parliamentary control in the regions of the Russian
Federation..... 107

§ 3. The executive bodies of governmental power of regions of the

| | |
|---|-----|
| Russian Federation | 110 |
| § 4. The interaction of bodies of governmental power of regions of the Russian Federation | 113 |
| § 5. Constitutional (charter) courts of the regions of the Russian Federation..... | 119 |

Chapter 3. Public authorities in the Russian Federation at the municipal level (Peshin NL) 143

| | |
|--|-----|
| § 1. The concept of the public authorities in the Russian Federation at the municipal level, their structure | 143 |
| § 2. The representative body of the municipal formation | 153 |
| 2.1. The structure of the representative body of local self-government | 156 |
| 2.2. Organization of activity of the representative body of the municipal formation..... | 162 |
| 2.3. The law-making process..... | 166 |
| § 3. The head of the municipality..... | 170 |
| § 4. The local administration..... | 181 |
| 4.1. Status of the local administration, its structure..... | 181 |
| 4.2. The organization of local administrations | 187 |
| § 5. Some local governments, municipal authorities | 190 |
| § 6. Municipal service..... | 193 |

Part 2.

Modern organization of governmental power and the separation of powers in a number of foreign countries ...201

Chapter 4. The organization of state power and the separation of powers in the United States (Kenenova IP)201

| | |
|--|-----|
| § 1. Formation (historical background) of the modern organization of governmental power in the US | 201 |
| § 2. Constitutional and legal framework and practice of relations between national public authorities (federal) level..... | 219 |
| § 3. The constitutional foundations of the federal structure of | |

the United States and the development of federalism. Relations between the federal authorities and the authorities of the Federation..... 243
 § 4. Basic principles of local government in the United States . 253

Chapter 5. The organization of governmental power and the separation of powers in the UK (Kenenova IP) 262

§ 1. Separation of powers - the development of constitutional institutions and doctrines in the UK 262
 § 2. Constitutional and legal framework and practice of relations between the public authorities of the United Kingdom 278
 § 3. The political and territorial organization of state power in the UK: the distribution of powers between the state authorities of the United Kingdom and the autonomous communities (regions) in its composition..... 297
 § 4. Local government in the UK..... 306

Chapter 6. The organization of governmental power and the separation of powers in the Federal Republic of Germany (Arbuzkin AM) 314

§ 1. The formation of the modern organization of power in the country..... 314
 § 2. The constitutional and legal basis of the relationship between public authorities at the federal level 324
 § 3. Distribution of powers between the state authorities at federal and regional levels..... 329
 § 4. The state power and public authority in the field..... 332

Chapter 7. Organization of governmental power and the separation of powers in Switzerland (Arbuzkin AM) 335

§ 1. The formation of the modern organization of power in the country..... 335
 § 2. Constitutional and legal basis of relations between the public authorities of national (federal) level 340

| | |
|---|-----|
| § 3. Distribution of powers between the state authorities at federal and regional levels..... | 344 |
| § 4. The state power and public authority in the field..... | 349 |

Chapter 8. The organization of governmental power and the separation of powers in France (Sheverdyayev SN)..... 352

| | |
|---|-----|
| § 1. Formation of the French model of the organization of governmental power..... | 352 |
| § 2. The system of organization of governmental power in the Fifth Republic..... | 359 |
| § 3. Some general features of the model of the French authorities | 375 |
| § 4. The territorial self-government in France..... | 381 |

Chapter 9. The organization of governmental power and the separation of powers in Italy (Shustrov DG)..... 385

| | |
|---|-----|
| § 1. The historical bases of formation of the organization of government in Italy..... | 385 |
| § 2. The constitutional and legal basis of the relationship between public authorities in modern Italy..... | 396 |
| § 3. The territorial organization of power..... | 407 |

Chapter 10. Organization of governmental power and the separation of powers in Spain (Shustrov DG)..... 413

| | |
|---|-----|
| § 1. Historical background of the organization of government in Spain..... | 413 |
| § 2. The constitutional and legal basis of the relationship between public authorities in modern Spain..... | 420 |
| § 3. The territorial organization of power..... | 439 |

Chapter 11. Organization of governmental power and the division of power in Poland (Troitskaya AA)..... 448

| | |
|---|-----|
| § 1. The formation and development of the constitutional state in Poland..... | 448 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| § 2. The constitutional and legal basis of the relationship between public authorities | 458 |
| § 3. The public authorities in the field..... | 482 |

Chapter 12. The organization of governmental power in China (Sheverdyayev SN).....487

| | |
|---|-----|
| § 1. Background of the formation of the modern organization of governmental power in China..... | 487 |
| § 2. The Communist Party as the basis of the political system of China | 497 |
| § 3. The structure and interaction of state bodies in China..... | 504 |

Chapter 13. Organization of governmental power and the separation of powers in India (Troitskaya AA)515

| | |
|--|-----|
| § 1. The formation and development of the constitutional state in India | 515 |
| § 2. The constitutional and legal basis of the relationship between public authorities | 521 |
| § 3. Distribution of powers between the state authorities federal and state..... | 532 |
| § 4. Local government and self-government..... | 540 |

Additional teaching materials.....545

Appendix 1. The program of the course «The organization of governmental power in Russia and foreign countries» 545

Annex 2. List of recommended literature on legal issues of the organization of power

Appendix 3. Brief reader to a training course on legal problems of organization of power

Под ред. С.А. Авакьян

EDITED BY AVAKYAN SA

Организация государственной власти в России и зарубежных странах

Учебно-методический комплекс

The organization of governmental power in Russia and foreign countries Tutorial

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮСТИЦИНФОРМ»
юридическая, экономическая и иная деловая литература;
журналы «Право и экономика», «Вестник арбитражной практики»
«YUSTITSINFORM» PUBLISHING HOUSE

Главный редактор
В.А. Вайпан
Chief editor
V.A. Vaypan
Генеральный директор
В.В. Прошин
General Director
V.V. Proshin

Санитарно-эпидемиологическое заключение
№ 77.99.60.953.Д.010271.09.08 от 25.09.2008 г.
Sanitary-epidemiology authorization
No. 77.99.60.953.D.010271.09.08 of 25 September 2008

Подписано в печать 25.10.2014.
Формат 60x90/16.

Бумага офсетная. Печ. л. 14.9.

Printed 25 October 2014
Format 60x90/16. Offset paper.

14.9 printer's sheets. Print run : 500 copies

ООО «Юстицинформ»

119607, г. Москва, ул. Лобачевского, 94, оф.7
Тел.: (495) 232-12-42

<http://www.jusinf.ru> E-mail: info@jusinf.ru
Limited Liability Company «Yustitsinform»

119607, Russia, Moscow, Lobachevsky street, 94, of.7
Tel.: (495) 232-12-42

<http://www.jusinf.ru> E-mail: info@jusinf.ru