

**БИБЛИОТЕЧКА
РОССИЙСКОГО
ЮРИДИЧЕСКОГО
ЖУРНАЛА**

П. И. САВИЦКИЙ

**ИЗБРАННЫЕ
ТРУДЫ**

ЕКАТЕРИНБУРГ 2015

УДК 34(419)081
ББК Х3(418)981
С16

Савицкий П. И.

С16 Избранные труды. – Екатеринбург: Издательский дом Уральского государственного юридического университета, 2015. – 296 с. [1] отд. л. ил. – (Библиотечка «Российского юридического журнала»).

ISBN 978-5-7845-0468-5

В статьях, включенных в данный сборник, исследуются вопросы конституционно-правового положения органов государственной власти Франции и Бельгии, развития конституционного законодательства Бельгии, проблемные аспекты конституционно-правового регулирования внутрисударственных и международных отношений в странах Европейского союза и Латинской Америки.

Ученым-правоведам, аспирантам и студентам

УДК 34(419)081
ББК Х3(418)981

ISBN 978-5-7845-0468-5

© Российский юридический
журнал, 2015

В пятом выпуске Библиотечки «Российского юридического журнала» представлены результаты многолетних исследований доктора юридических наук, профессора Петра Ивановича Савицкого.

Статьи, включенные в настоящее издание, охватывают период с 1975 по 2012 г. и ранее были опубликованы в журналах «Правоведение», «Советское государство и право», «Российском юридическом журнале», сборниках научных трудов и материалах научных конференций. Хотелось бы заметить, что перед Вами не просто сборник статей; характер информации, содержательно выверенной и структурированной, приближает эту работу к монографии по конституционному праву зарубежных государств.

Материал разбит на разделы по страноведческому и хронологическому принципам. Первый раздел содержит статьи, посвященные высшим органам государственной власти Французской Республики и французской конституционно-правовой доктрине. В следующем разделе характеризуются развитие конституционного законодательства Бельгии, процесс децентрализации страны, а также система органов государственной власти Бельгийской федерации и ее субъектов. В третий раздел вошли статьи, раскрывающие проблемные аспекты конституционно-правового регулирования внутригосударственных и международных отношений в странах Европейского союза и Латинской Америки. Итоговый раздел включает рецензии Петра Ивановича на работы отечественных и иностранных исследователей по конституционному праву зарубежных государств.

Собранные и представленные в новом выпуске Библиотечки «Российского юридического журнала» материалы – яркий пример истинной научной увлеченности и исследовательского таланта и могут стать образцом при написании работ по компаративистике. Статьи не утратили актуальности и представляют интерес для специалистов в области конституционного, административного зарубежного права.

*Редакция «Российского
юридического журнала»*

ПРЕДИСЛОВИЕ

Большую часть своей научно-исследовательской работы я посвятил изучению двух франкоязычных стран – Франции и Бельгии. В середине 1960-х гг., будучи аспирантом, занимался научными проблемами, связанными с государственным строем Бельгии, о чем почти не было опубликовано работ, защитил кандидатскую диссертацию по этой теме.

В начале 1970-х гг. я проходил продолжительную стажировку во Франции (Институт политических наук в Париже), где была возможность слушать лекции известных профессоров-государствоведов и политологов, работать в научных библиотеках, изучать французское законодательство, посещать заседания палат парламента, ознакомиться с таким престижным учебным заведением, как Школа национальной администрации, и институтами политических наук. Все это позволило собрать богатый материал, который нашел отражение в научных статьях, лег в основу докторской диссертации и монографии «Правительственный аппарат Пятой республики во Франции»¹.

Франция заинтересовала меня прежде всего с точки зрения устройства государственного и административного аппарата в период Пятой республики. Важно было проследить, как в Конституции решается вопрос о разделении компетенций между президентом и правительством страны, показать, что правовое и фактическое положение органов власти зачастую не совпадает; особенно привлекал феномен административной власти во Франции, специфика комплектования и функционирования чиновничьего аппарата.

Бельгия потребовала проведения серьезного исследования, охватившего период с момента ее выхода из состава Нидерландского Королевства, образования самостоятельного суверенного государства и принятия первой Конституции 1831 г. до наших дней. В связи с этим было необходимо изучить многочисленные поправки к Основному закону в длительный период перехода Бельгии от унитарной к федеративной форме государственного устройства и урегулирования отношений между валлонами и фламандцами. Весьма

¹ *Савицкий П. И.* Правительственный аппарат Пятой республики во Франции / науч. ред. Б. А. Стародубский. Свердловск, 1979.

любопытно было проследить, как в Конституции находят отражение, разрешаются «жизненно важные» для страны вопросы: государственное устройство, национально-лингвистическая проблема, формирование системы высших органов государственной власти и органов субъектов федерации, их состав, законодательный процесс и виды нормативных актов, издаваемых государством и его субъектами, правовое положение сообществ и регионов, размежевание компетенций между федерацией и субъектами, функционирование судебной власти.

В результате длительного реформирования Конституции Бельгии 1831 г. появилась Конституция от 17 февраля 1994 г. (консолидированный текст). До сих пор, несмотря на жесткий порядок принятия поправок, в нее почти ежегодно уже с 1996 г.¹ вносятся изменения.

В более поздних работах исследуются территориально-политическое и национально-государственное устройство широкого круга стран, уделяется особое внимание конституционной регламентации вопросов международных отношений, правосудия, использования языков, судебной системы в зарубежных государствах, а также электоральной юстиции в странах Латинской Америки.

Должен предупредить читателя о том, что при подготовке настоящего издания в статье, в частности, «бельгийского» периода, вносились «косметические» изменения. Причина тому – необходимость уточнения терминологии ввиду ее некоторой несогласованности. Целесообразно было привести все официальные названия в соответствие с текстом Конституции Бельгии 1994 г.² Кроме того, некоторые небольшие фрагменты потребовалось сократить, чтобы «очистить» текст от повторной, избыточной, на мой взгляд, информации, облегчить его восприятие.

Материал разбит на разделы по страноведческому принципу. Статьи в разделах о Франции и Бельгии выстроены логически. Так, от вопроса о месте президента в органах государственной власти Франции необходимо было перейти к соотношению политической

¹ La Constitution Belge. Texte coordonné du 17 février 1994 // Moniteur belge. 2008. 29 décembre.

² Подробнее см.: Конституция Бельгии / пер. с фр. П. И. Савицкого. Екатеринбург, 1998. Здесь помещены прежний текст Конституции Бельгии и приложение в виде сравнительной таблицы структуры Конституции Бельгии, отражающей процесс ее реформирования в 1970–1990-х гг.

и административной власти в стране, от принятия в Бельгии Конституции – к конституционной регламентации основных и второстепенных вопросов, возникающих в процессе формирования федеративного государства. Такая форма подачи информации позволяет не столько проследить хронологию развития исследовательской мысли, сколько систематизировать очень интересный, но разрозненный материал, накопленный за годы и годы научного поиска.

За все сделанное в области научных исследований я глубоко благодарен моему учителю и научному руководителю – доктору юридических наук, профессору Борису Авраамовичу Стародубскому, а также заведующему кафедрой иностранного государственного и международного права, заслуженному деятелю науки РСФСР, доктору юридических наук, профессору Геннадию Владимировичу Игнатенко.

Раздел 1. О ВЫСШИХ ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ВО ФРАНЦИИ

Положение президента республики в системе исполнительной власти во Франции в период Пятой республики*

Конституция Французской Республики 1958 г. иначе, чем Конституция 1946 г., решает вопрос о взаимоотношениях между различными должностными лицами внутри исполнительной власти, обеспечивая президенту республики господствующее положение по отношению к премьер-министру, министрам и правительству в целом. Эта тенденция отчетливо проявляется с момента формирования правительства и до прекращения осуществления им своих функций.

Согласно Конституции 1958 г. (ст. 8) президент назначает премьер-министра и министров и освобождает их от занимаемых постов¹. Премьер-министром обычно становится видный деятель, близкий к президенту, как правило, в прошлом сотрудничавший с ним (например, М. Дебре и Ж. Помпиду у Ш. де Голля, Ж. Шабан-Дельмас у Ж. Помпиду, Р. Барр у В. Жискара д'Эстэна, П. Моруа и Л. Фабиус у Ф. Миттерана и т. д.). Назначение того или иного деятеля на пост главы правительства производится с учетом различных обстоятельств, среди которых важное место занимает соотношение политических сил. Принцип подбора кандидата на пост главы правительства довольно четко изложил Ж. Помпиду, который, опираясь на собственный опыт и практику своего предшественника на посту главы государства Ш. де Голля, заявил: «Будущие президенты республики, какими бы они ни были, будут продолжать выбирать в качестве премьер-министров деятелей, которые с ними тесно связаны не только в плане политическом, но и в интеллектуальном, и в личном и от которых они никогда не будут бояться

* *Современный буржуазный конституционализм в теории и на практике: между-вуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1985.*

¹ См., например: декреты от 22 марта 1983 г. о прекращении функций правительства, от 24 марта 1983 г. о назначении министров-делегатов и государственных секретарей // *Journal Officiel de la République Française. Lois et décrets. 1983. № 69. P. 882–883; № 71. P. 907.*

конкуренции. И убежден, что будущие президенты республики будут продолжать постоянно, неизменно вмешиваться в управление и поддерживать ежедневными действиями это превосходство»¹.

Подчиненное и зависимое положение главы правительства по отношению к президенту республики позволяет последнему единолично определять рамки деятельности премьер-министра, расширять или сужать его компетенцию. Так, В. Жискара д'Эстэн, назначая в августе 1976 г. главой правительства Р. Барра, впервые в истории Пятой республики одновременно возложил на него функции министра экономики и финансов. На первый взгляд может показаться, что такое решение означало расширение полномочий премьер-министра, углубление сферы его деятельности, особенно если принять во внимание, какое важное место занимает министерство экономики и финансов среди других министерств. В действительности же, совместив функции главы правительства и руководителя министерства, президент принизил роль Р. Барра как премьер-министра, обратив его внимание главным образом на деятельность такого крупного и значительного ведомства, каким являлось в то время министерство экономики и финансов. Один французский еженедельник по этому поводу не без иронии писал: «Это факт. Мы не имеем больше премьер-министра... Р. Барр будет жить в Отеле Матиньон, но проявлять свой талант экономиста на улице Риволи»². Показывая истинное положение нового премьер-министра, этот же еженедельник отмечал, что «экономист Раймон Барр, как и его предшественник Ж.-П. Фуркад, будет только крупным служащим президента республики»³. Хотя впоследствии появились и министр экономики, и министр финансов, на определенном этапе тактика главы государства, стремившегося ослабить влияние в правительстве партии Союза демократов в защиту республики (ЮДР) и укрепить позиции «президентского большинства», была направлена прежде всего на расширение своих позиций в сфере исполнительной власти. Именно в целях упрочения собственного положения президент возвел в ранг государственных министров своего друга М. Понятовского, сторонника жискардизма Ж. Леканюэ и либерального голлиста О. Гишара, которого многие рассматрива-

¹ *Pompidou G.* Le noeud gordien. P., 1974. P. 65.

² *Temoignage chrétien.* 1976. Sept. № 1678. P. 5.

³ *Ibid.*

ли как троянского коня «шабанизма»¹. Приближая к себе названных политических деятелей, президент отводил им немаловажную роль в разработке и принятии политических решений, оставляя, однако, последнее слово непосредственно за собой. Ограниченный в своих действиях не только «сверху», со стороны президента, но и в определенной степени «сбоку», со стороны трех государственных министров, премьер-министр оказался в очень своеобразном положении, оценивая которое, французская печать писала, что французы будут «иметь ущемленного премьер-министра, премьер-министра в трех лицах: Мишеля Понятовского, Жана Леканюэ, Оливье Гишара и четвертым – Раймона Барра, имеющего титул»².

По предложению премьер-министра президент назначает других членов правительства – министров. При этом он вправе и не считаться с мнением главы правительства. Если президент не согласен с какой-либо кандидатурой, он вполне может ее отклонить и назначить своего представителя, и премьер-министр бессилен противостоять такому решению. «Его роль не ограничивается регистрацией предложений премьер-министра, он также подсказывает и навязывает ему некоторых лиц, которых он желает видеть в правительстве»³. Так, по данным П. Авриля, П. Месмер признавал, что Ж. Помпиду играл «определенную роль» в выборе членов правительства, сформированного в июле 1972 г., а при образовании им второго правительства (апрель 1973 г.) президент оказал влияние на «два или три портфеля», особенно на выбор министра иностранных дел⁴. По сведениям Ф. де Баека, состав правительства Ж. Ширака в июле 1974 г. определил сам В. Жискар д'Эстэн⁵. Реорганизация правительства П. Моруа в марте 1983 г. была проведена президентом республики Ф. Миттераном в целях усиления позиций его сторонников из числа правых социалистов.

Следовательно, в деле формирования правительства президент играет главную роль, тогда как премьер-министр занимает второстепенное положение. Ш. Деббаш справедливо указывает, что «премьер-министр не является главой политической группы, могущей

¹ *Temoignage chrétien*. 1976. Sept. № 1678. P. 5.

² *Ibid.*

³ *Georges Ph.* Notions essentielles de droit public. Concours administratifs, catégorie «A». P.; Sirey, 1975. P. 44.

⁴ *Avril P.* Le régime politique de la V^e République. 3 éd. P., 1975. P. 390.

⁵ *Baecque F.* Qui gouverne la France? Essai sur répartition du pouvoir entre le chef de l'Etat et chef gouvernement. P., 1976. P. 9.

противопоставить себя главе государства. Он иерархически подчинен президенту»¹.

Таким образом, при назначении министров отчетливо проявляется президентское влияние на премьер-министра. Оно реализуется главным образом по двум направлениям: во-первых, президент нередко предписывает премьер-министру включить в состав правительства предложенных им лиц; во-вторых, президент единолично определяет ранг будущего министра и конкретное министерство, которое он должен возглавить. Такая практика осуществляется главой государства и в отношении министерских департаментов, входящих непосредственно в сферу деятельности, направляемой лично президентом (например, министерство иностранных дел и др.), и в отношении тех министров, которые в прошлом были близкими сотрудниками президента или займут такое положение после их назначения на правительственный пост.

В соответствии с Конституцией 1958 г. (ст. 8) президент освобождает премьер-министра от исполнения своих обязанностей после подачи им заявления об отставке правительства. Практика Пятой республики свидетельствует о том, что президент может отзывать премьер-министра с занимаемой должности, не ожидая заявления об отставке, но иногда вынуждая его подать таковое. «Судьба премьер-министра, – отмечает А. Клесс, – подчинена президентской воле. Его отставка не является синонимом ухода. Все зависит от намерения главы государства»².

Президент республики по своему усмотрению смещает премьер-министра или оставляет его на посту с учетом обстановки, в которой решается этот вопрос. Начало таким действиям президента по отношению к премьер-министру положил генерал Ш. де Голль. Выступая на пресс-конференции 31 января 1964 г., он в категорической форме заявил о праве президента смещать премьер-министра с занимаемого им поста. Однако данное заявление было не только обращено в будущее, но и направлено на оправдание перестановок, произведенных Ш. де Голлем раньше, в частности в 1962 г., когда М. Дебре представил ему заявление о своей отставке по требованию президента. В июле 1968 г., после известных майско-июньских событий, генерал Ш. де Голль, пытаясь смягчить обстановку в стране, подобным образом поступил с Ж. Помпиду, поместив его «в резерв республики» и заменив М. Кув де Мюрвилем; в июле

¹ *Debbasch Ch. France de Pompidou. P., 1974. P. 38.*

² *Claisse A. Le premier ministre de la V^e République. P., 1972. P. 61.*

1972 г. сам Ж. Помпиду уже в качестве президента республики вынудил уйти в отставку премьер-министра Ж. Шабан-Дельмаса, несмотря на то что его правительство незадолго до этого получило поддержку Национального собрания, и назначил на пост главы правительства П. Месмера. Любопытно, что Ж. Шабан-Дельмас за полтора месяца до своей отставки заявил: «Правительство, инструмент исполнительной власти, ведет свое начало от президента и только от него... В то же время я должен напомнить, что президент республики, от которого зависит выбор и назначение премьер-министра, может во всякий момент положить конец его функциям»¹. Именно так и поступил с ним президент Ж. Помпиду. В данном случае теория подкреплена практикой.

Аналогичным образом президент В. Жискара д'Эстен поступил в отношении премьер-министра Ж. Ширака, которого в августе 1976 г. заменил Р. Барром. Оценивая властные полномочия президента в отношении главы правительства, французская печать отмечала, что «он назначает премьер-министра и смещает его, когда захочет, он определяет основные направления и даже не входит в детали того, что его не интересует»². С победой на выборах 1981 г. Союза левых сил во главе трех правительств остается П. Моруа, но персональный состав правительства претерпел изменения не без вмешательства Ф. Миттерана.

За время существования Пятой республики было заменено семь премьер-министров, причем два из них вслед за президентскими выборами (М. Кув де Мюрвиль в июле 1969 г. и П. Месмер в мае 1974 г.), один в связи с парламентскими выборами (Ж. Помпиду в июне 1968 г.) и три остальных в течение функционирования легислатуры (М. Дебре в апреле 1962 г., Ж. Шабан-Дельмас в июле 1972 г., Ж. Ширак в 1976 г. и П. Моруа в 1984 г.). «Эта практика, – справедливо отмечает П. Авриль, – установила существование неписаной ответственности премьер-министра перед главою государства, которая раскрывается как эффективная ответственность при Пятой республике»³.

Назначение и смещение министров (и особенно премьер-министра) президентом по своему усмотрению фактически освобождает их от ответственности перед парламентом и ставит в полную зависимость от главы государства, укрепляя его личные позиции. По

¹ Цит. по: *Avril P. Le régime politique de la V^e République*. P. 388.

² *Perspectives*. 1976. 15 janv. P. 8.

³ *Avril P. Le régime politique de la V^e République*. P. 388–389.

справедливому замечанию Ж. Бурдо, «эта формула есть отрицание парламентарного режима»¹.

В условиях функционирования институтов Пятой республики в рамках исполнительной власти перераспределение полномочий все чаще происходит в пользу президента республики, постоянно ограничивающего компетенцию не только отдельных министров, но и правительства в целом. Это перераспределение четко прослеживается во взаимоотношениях президента с премьер-министром, министрами и правительственным чиновничье-бюрократическим аппаратом. В связи с этим в системе исполнительной власти перво-степенное значение приобретает соотношение реального положения, во-первых, президента и премьер-министра (и правительства в целом), во-вторых, премьер-министра и министров.

Конституция Франции 1958 г., наделяя главу государства огромной властью, не перечисляет полномочий ни президента, ни премьер-министра, ни министров, а закрепляет лишь самую общую норму, суть которой состоит в том, что «правительство определяет и осуществляет политику нации» (ст. 20). «Однако практика Пятой республики позволяет без малейших колебаний утверждать, – пишет М. А. Крутоголов, – что эта статья осталась мертвой буквой»². Разделение компетенции между главою государства и главою правительства, как отмечает П. Микель, «решено фактически в зависимости от положения политических деятелей»³.

Начиная с Ш. де Голля в отношении между президентом и премьер-министром была внесена полная ясность: глава государства резервирует за собой важнейшие сферы государственной жизни, остальные вопросы формально находятся в ведении премьер-министра, но на деле и за ними президент осуществляет постоянный и эффективный контроль с помощью своего аппарата. Фактически функциями премьер-министра остаются защита перед парламентом действий исполнительной власти и руководство администрацией.

Вместе с тем, как считают французские специалисты, предоставленные Конституцией президенту обширные полномо-

¹ *Burdeau G.* La responsabilité gouvernementale dans le régime de la V^e République en France // *Ganshof van der Meersch W. J.* Studia ab discipulis amicisque in honorem egregii professoris edita: miscellanea. P., 1972, T. III. P. 19.

² *Крутоголов М. А.* Президент Французской Республики. Правовое положение. М., 1980. С. 228.

³ *Miquèle P.* Problèmes et forces politiques de la France contemporaine. P., 1971. P. 40.

чия проявились не сразу, ибо в первые годы существования Пятой республики глава государства играл роль арбитра, как это и предусмотрено Конституцией. По мнению П. Микеля, с 1958 по 1962 г. президентализм существовал во Франции «больше фактически, чем по праву»¹.

В рамках формальной «двуглавости» исполнительной власти почти с самого начала существования Пятой республики прослеживается тенденция к утверждению единоличного главы исполнительной власти. Постоянное стремление Ш. де Голля к авторитарному правлению привело не только к фактическому, но и юридическому изменению места президента и его роли в системе высших органов государственной власти. Усилению позиций президента, в том числе в рамках исполнительной власти, активно способствовали политические и государственные деятели, подводившие теоретическую базу под режим личной власти президента и оправдывавшие необходимость вмешательства главы государства в любую сферу жизни и деятельности страны. Так, выступая в 1960 г. на съезде голлистской партии «Союз в защиту новой республики» (ЮНР), Ж. Шабан-Дельмас впервые официально заговорил «о резервированной области президента республики».

Провозглашенная им теория «резервированной области», направленная на еще большее усиление личной власти главы государства, а следовательно, и на ограничение полномочий премьер-министра и правительства в целом, означала, что наиболее важные секторы публичной жизни находятся исключительно в ведении президента, вместе с тем глава государства не должен вмешиваться в другие сферы, принадлежащие премьер-министру. Такое размежевание компетенций между президентом и премьер-министром, первоначально признанное Ш. де Голлем, впоследствии было им же самим отброшено.

Спустя некоторое время с момента окончания съезда ЮНР и особенно после референдума 1962 г. Ш. де Голль вступил на путь прямого правления. Эта тенденция была поддержана и еще более развита его преемниками на посту главы государства, подтверждена практикой взаимоотношений президента с другими органами государства и одобрена в заявлениях высокопоставленных лиц. Так, Ж. Шабан-Дельмас, сотрудничавший с Ж. Помпиду, считал, что те-

¹ *Miquèle P.* Problèmes et forces politiques de la France contemporaine. P., 1971. P. 40.

перь «вещи находятся в их рациональном порядке: глава государства определяет ориентацию во всех областях без исключения»¹. Другой бывший премьер-министр П. Месмер, выступая на заседании комиссии, рассматривавшей вопрос о сокращении срока президентского мандата с семи до пяти лет, еще раз подтвердил, что «глава государства перестал быть арбитром»².

Таким образом, стремления генерала Ш. де Голля, как, впрочем, и Ж. Помпиду, и В. Жискара д'Эстэна, к безграничному расширению полномочий главы государства в ущерб компетенции других органов исполнительной власти не встречали упорного сопротивления ни со стороны руководителей правящих партий, ни со стороны самих представителей власти, занимавших менее высокие посты по сравнению с президентом. Наоборот, все они или молчаливо, или во всеуслышание одобряли авторитарные методы правления, о чем, в частности, свидетельствуют заявления М. Дебре, Ж. Шабан-Дельмаса, Ж. Ширака и др. «Президентское превосходство, – пишет П. Авриль, – было допущено как неписанный закон режима всеми премьер-министрами... начиная с Дебре»³.

Перераспределение полномочий в рамках исполнительной власти в пользу президента идет и по линии руководства заседаниями правительства, в деятельности которого президент играет определяющую роль. В силу самой Конституции (ст. 9) не премьер-министр, а президент председательствует на заседаниях Совета министров. И только в исключительных случаях, как это предусмотрено Конституцией (ст. 21), премьер-министр может председательствовать на таких заседаниях вместо президента республики по его поручению и с определенной повесткой дня. В случае необходимости премьер-министр председательствует вместо президента на заседаниях советов и высших комитетов национальной обороны. Следовательно, в области руководства работой Совета министров президент осуществляет не почетные, а реальные функции; это значит, что он эффективно руководит правительственной деятельностью.

Председательствование президента на заседаниях Совета министров – традиционная функция главы государства во Франции, но лишь в условиях Пятой республики она приобрела политическое значение, так как важнейшие решения теперь принимаются не в Со-

¹ Цит. по: *Avril P. Le régime politique de la V^e République*. P. 393.

² *Ibid.*

³ Цит. по: *Ibid.* P. 386.

вете кабинета, как это было раньше (в период Третьей и Четвертой республик), а в Совете министров, который в рамках исполнительной власти стал главным коллегиальным органом; в Пятой республике Совет кабинета (заседание правительства под руководством премьер-министра) практически упразднен, и президент оказывает непосредственное влияние на работу правительства, руководя его заседаниями и определяя повестку дня. Как считает Ш. Деббаш (и вполне обоснованно), президент является «действительным главою министерской команды»¹.

Таким образом, в Пятой республике существует далеко не эквивалентное разделение труда между главой государства и главой правительства. Этап подготовки решений и их предварительное обсуждение – дело премьер-министра и министров, принятие решений – полномочие президента, ибо только он окончательно определяет судьбу обсуждаемого акта, за ним остается последнее слово при принятии решения, обсуждаемого в Совете министров. Поэтому в отличие от парламентских республик и монархий подпись президента под принятым решением «не является формальностью, а является актом»². Известно, что генерал Ш. де Голль, будучи главой государства, всякий раз, когда принимались важные решения, спрашивал мнение каждого министра по обсуждаемому акту (согласен или не согласен), но судьба акта всегда была предрешена, поскольку формула действий де Голля оставалась неизменной: «Я тот, кто решает». Правда, с приходом к власти последующих президентов – Ж. Помпиду и В. Жискара д'Эстэна – стиль принятия решения несколько изменился, но сущность осталась той же.

В период Пятой республики в нормотворческой деятельности заметно возросла роль президента и его аппарата, особенно это касается проектов законов и декретов, обсуждаемых в Совете министров. Президент не только выступает арбитром, разрешающим разногласия, которые могут возникнуть между министрами, он «инициатор новых действий, реформ, программ»³, которые готовятся вначале службами президента и всем правительственным аппа-

¹ *Debbasch Ch.* Le second Président de la V^e République. Effet sur la pratique présidentielle dans la Constitution de 1958 // *Mélanges en l'honneur du professeur Michel Stassinopoulos*. P., 1974. P. 459.

² *Avril P.* Le gouvernement de la France. P., 1969. P. 80.

³ *Gournay B.* Science administrative. Fondation nationale des sciences politiques. P., 1971–1972. P. 257.

ратом. Глава государства, вмешиваясь в нормотворческий процесс, навязывает непосредственным исполнителям свою волю, выдвигая идеи новых законопроектов и декретов во время встреч с членами правительства, а также в ходе заседаний Совета министров и межминистерских узких советов¹. Заметим, что на практике судьба обсуждаемых актов определяется гораздо раньше, так как чаще всего решения принимаются узкими советами Елисейского дворца, в состав которых входит строго определенный круг высокопоставленных должностных лиц. Предварительно проекты будущих актов обсуждаются в многочисленных межминистерских советах, которые были созданы еще в первые годы Пятой республики и впоследствии расплодились, подменив Совет кабинета; они возглавляются, как правило, премьер-министром. В итоге Совет министров «выступает скорее как инстанция одобрения, чем решения»².

Определяющая роль президента в Совете министров приводит на практике к тому, что норма ст. 21 Конституции, предписывающая премьер-министру руководство деятельностью правительства, оказывается фиктивной. В 1969 г. известный французский политический обозреватель П. Вьянсон-Понте, отмечая руководство деятельностью правительства генералом Ш. де Голлем, определение им политики нации, подчеркивал, что это положение, сначала выраженное учреждением президентского дома, который представлял нечто вроде сверхправительства, потом – размножением комитетов Елисейского дворца и признанием «резервированной области», все-таки варьировало в своих формах³. Данная линия единоличного руководства главы государства с помощью его ближайшего окружения получила развитие в деятельности следующих президентов – Ж. Помпиду и В. Жискара д'Эстэна. Они, как и их предшественник, отводят премьер-министру второстепенную роль высшего исполнителя.

¹ Так, в течение семилетнего срока президент Ш. де Голль 302 раза собирал Совет министров, 420 раз – узкие межминистерские советы, 605 раз принимал премьер-министра, 78 раз – председателей палат парламента, около 2000 раз – членов правительства, более 100 раз – председателей или докладчиков парламентских комиссий или председателей парламентских групп, около 1500 раз – важных чиновников, экспертов и т. д. (Citations de Président de Gaulle. Choisisés et présentés par J. Lecouture. P., 1968. P. 39–40).

² *Charlot J.* La phénomène gaulliste. P., 1970. P. 145.

³ *Le Monde.* 1969. 9–10 févr. P. 6.

Итак, формально премьер-министр располагает широкими и важными полномочиями, но фактически они оказываются урезанными. При формировании правительства он предлагает кандидатов на посты министров, но право решения остается в руках президента; он назначает лиц на военные и гражданские должности (ст. 21), но назначение на важнейшие из них – это опять-таки право президента; он несет ответственность за деятельность правительства перед Национальным собранием, но фактически судьбу правительства, как и самого премьер-министра, решает президент; возглавляя правительство, премьер-министр только в исключительных случаях может председательствовать на заседаниях Совета министров; «он несет ответственность за оборону» (ст. 21), в его распоряжении находятся наряду с административными органами вооруженные силы (ст. 20), однако главой вооруженных сил признается президент, который председательствует в советах и высших комитетах национальной обороны (ст. 15). Роль функций военного назначения особенно возросла в связи с принятием Декрета от 14 декабря 1964 г., в соответствии с которым президенту предоставлено право принимать решение о введении в действие ядерных ударных сил. За премьер-министром формально признаются и многие другие функции, но их осуществление связано с волей президента республики, который во всякий момент может их ограничить до тех пределов, которые ему представляются целесообразными. Так, в соответствии с Конституцией на премьер-министра возлагается ответственность за исполнение законов и ему предоставляется право осуществления регламентарных полномочий¹, но ввиду того что Конституция не содержит перечня декретов, обсуждаемых в Совете министров, «президент республики может распространить свою регламентарную власть и далее, ограничив регламентарные полномочия главы правительства, обсуждая проекты декретов в совете министров»².

Премьер-министр обладает и полномочиями, связанными с функциями президента. Он высказывает свое мнение в случае применения ст. 12 относительно роспуска парламента и ст. 16 Конституции о введении исключительных полномочий; он может представить на рассмотрение Конституционного совета закон или международный

¹ Декреты премьер-министра, изданные в силу его регламентарных полномочий, должны быть скреплены подписью всех министров, ответственных за их исполнение.

² *Debbasch Ch. Institutions administratives. P., 1972. P. 46.*

договор, который, по его мнению, противоречит Конституции. Однако это только формальная сторона вопроса, так как, во-первых, мнение премьер-министра не связывает действий президента, во-вторых, Конституционный совет, вынося соответствующее постановление, прислушивается прежде всего к голосу президента, а не премьер-министра.

Премьер-министр располагает определенными функциями в отношениях с парламентом: он имеет право присутствовать на заседаниях палат и выступать с речью, вправе потребовать созыва парламента на внеочередную сессию и создания смешанной паритетной комиссии в случае разногласия между палатами; он может потребовать от Сената декларации (заявления) об одобрении общей политики правительства (данное право редко используется на деле). Однако в условиях, когда премьер-министр и все правительство фактически несут ответственность не перед парламентом, а перед президентом, самостоятельное значение перечисленных функций, как и многих других, сводится практически на нет. Следовательно, в Пятой республике «премьер-министр, вместо того чтобы проводить личную политику, может быть только рупором президента»¹.

В Пятой республике премьер-министр не является фактическим руководителем правительства, так как он не может противопоставить себя президенту, опасаясь того, что будет смещен со своего поста. Несмотря на то что премьер-министр формально наделяется относительно широкими полномочиями, их реализация находится в полной зависимости от президента. «Судьба премьер-министра, – пишет Э. А. Арсеньев, – зависит прежде всего от того, насколько успешно он проводит в жизнь линию президента, насколько он „сработался“ с президентом»².

Известные французские специалисты с учетом конституционных норм и особенно практики взаимоотношений при решении основных вопросов внутренней и внешней политики государства по-разному, но недвусмысленно определяют реальное положение премьер-министра в рамках исполнительной власти. По мнению П. Арона, именно «президент республики определяет и проводит политику нации, премьер-министр не является больше, чем вице-

¹ Comment rendre parlement son autorité légitime // L'Année politique et économique. 1974. № 237–238. P. 8.

² Арсеньев Э. А. Франция: проблемы и политика. Очерки о социально-политической жизни. М., 1978. С. 150.

президентом». С точки зрения М. Прело, «не кто иной, как президент республики удерживает правительственную власть, премьер-министр является исполнительным органом». М. Дюверже, подчеркивая полную зависимость первого премьер-министра Пятой республики от ее первого президента генерала Ш. де Голля, не без иронии говорил: «М. Дебре, существует ли он?» Р. Капитан ставил вопрос: «Кто такой премьер-министр?» И сам отвечал: «Первый из сотрудников главы государства, нечто вроде руководителя гражданского штаба»¹.

Известные французские государствоведы, считая, что в силу Конституции (ст. 20) главой исполнительной власти должен считаться премьер-министр, обращают внимание на реальное положение, отмечая, что «каждый знает, что на деле действительным главою правительства является президент республики; именно он и иногда только он принимает исключительно важные политические решения»². Более осторожны в своих выводах Ф. Гогель и А. Гроссе, отстаивающие тезис о «бицефальной» (двуглавой) исполнительной власти в системе Пятой республики; по их мнению, исполнительная власть имеет одного главу, пока президент непосредственно руководит решением всех проблем управления, но она становится «двуглавой», когда премьер-министр принимает на себя ответственность за все проблемы, в решении которых президент не участвует³. Французские государствоведы-коммунисты, рассматривая развитие Пятой республики, также отмечают закрепление в Конституции 1958 г. своего рода «бицефализма» исполнительной власти, но подчеркивают, что уже реформа 1962 г. изменила данную схему, установив превосходство президента во всех областях⁴.

¹ Цит. по: *Baguenard J., Maout J.-Ch., Muzellec R.* Le Président de la V^e République. Colin, 1970. P. 84–85. Аналогичное мнение высказывает К. Зилеманос, который рассматривает премьер-министра скорее как сотрудника президента, чем как реального руководителя правительства, заявляя, что «премьер-министр является служащим, хорошим администратором, который управляет благодаря поддержке главы государства» (*Zilemenos C.* Naissance et évolution de la fonction du Premier Ministre dans le régime parlementaire. P., 1976. P. 105). Сходную позицию занимают и другие авторы (*Arné S.* L'Esprit de la V^e République // RDP. 1971. № 3. P. 665; *Leclercq C.* Institutions politiques et droit constitutionnel. P., 1975. P. 289).

² *Hauriou A., Jicquel J., Gélard P.* Droit constitutionnel et institutions politiques. 6 ed. P., 1975. P. 20.

³ *Goguel F., Grosser A.* La politique en France. P.; Colin, 1975. P. 208.

⁴ *Демшиель А., Демшиель Ф., Пикемаль М.* Институты и власть во Франции. Институционные формы государственно-монополистического капитализма / пер. с фр. М., 1977. С. 199.

Отметим, что лица, возглавлявшие правительства Пятой республики, и сами подчеркивали свое подчиненное положение по отношению к президенту республики. Как утверждают Ф. и А. Демишели и М. Пикемаль, «каждый премьер-министр провозглашает себя вассалом главы государства»¹. Ж. Помпиду, выступая 20 апреля 1962 г. перед депутатами Национального собрания в качестве премьер-министра, заявил, что его назначил глава государства и, следовательно, в нем он видит источник власти как премьер-министр, а в июне 1962 г. подтвердил, что он находится под контролем главы государства, правда, добавив, что возглавляет правительство в силу Конституции и по воле французского народа². Делая подобную оговорку, не отождествлял ли Ж. Помпиду волю президента с волей народа? Возможно, оценка положения главы правительства французскими авторами да и самим бывшим премьер-министром излишне категорична, ибо глава правительства осуществляет немаловажные функции, активно и непосредственно участвует в решении государственных дел, тем не менее эта оценка раскрывает сущность взаимоотношений между президентом и премьер-министром. Французские коммунисты с учетом конституционных норм вполне обоснованно считают, что «правительство и премьер-министр не имеют никакого права отказываться от своих полномочий. Они обязаны их осуществлять»³.

Анализируя вопрос о дуализме исполнительной власти во Франции, М. Дюверже исходя из того, что правительство может принимать решения только коллегиально на заседаниях Совета министров, где председательствует президент, стремится доказать, что «президент и правительство не являются двумя абсолютно разделенными органами»⁴, хотя в «строгом смысле» по способу образования (назначения), смещения и статусу «президент республики – это орган, отличный от правительства»⁵. По мнению М. Дюверже,

¹ *Демисьель А., Демисьель Ф., Пикемаль М.* Институты и власть во Франции. Институционные формы государственно-монополистического капитализма / пер. с фр. М., 1977. С. 184.

² *Debbasch Ch.* Le second Président de la V^e République. Effet sur la pratique présidentielle dans la Constitution de 1958. P. 458. Впрочем, когда Ж. Помпиду стал президентом, он сделал заявление, присущее главе государства Пятой республики: «Это я решаю» (*Debbasch Ch.* France de Pompidou. P. 41).

³ *Ballanger R.* Le respect du Parlement // *L'Humanité*. 1979. 17 févr. P. 1, 7.

⁴ *Duverger M.* Institutions politiques et droit constitutionnel. P., 1970. P. 683.

⁵ *Ibid.* P. 684.

в отличие от парламентарной формы правления, где правительство концентрирует в своих руках почти всю полноту исполнительной власти, а президент играет второстепенную роль, полупрезидентский режим, установленный в 1962 г., привел к «диархии», где разделение власти нелегко установить. Он может функционировать при сотрудничестве президента республики и правительства¹. Аналогичную позицию занимает и Ф. де Баек, полагая, что современные французские государственно-правовые институты «покоятся на сотрудничестве двух деятелей во главе исполнительной власти»².

Между тем такое решение проблемы взаимоотношений главы государства и правительства, а в более широком плане – проблемы сущности режима, функционирующего во Франции, есть не что иное, как стремление выдать желаемое за действительное. Говорить о сотрудничестве президента и правительства как «двух властей» – значит принизить реальное положение главы государства, сузить его огромные полномочия, ибо, как уже отмечалось, во-первых, на заседаниях Совета министров, в которых участвует президент, решающее слово принадлежит ему, а не министрам и не премьер-министру, во-вторых, правительство полностью зависит от главы государства, который по своему усмотрению и в любое время назначает и смещает министров, в том числе премьер-министра, а в-третьих, президент в силу избрания его путем прямых выборов чувствует свое превосходство над правительством. В условиях, когда в системе исполнительной власти Конституцией президенту обеспечивается юридический примат над правительством, примат, дополняемый особым фактическим положением главы государства, надо говорить не о сотрудничестве между этими двумя органами, а о контроле президента за деятельностью правительства. «В действительности глава государства стал также главою правительства... Институциональная эволюция завершилась. В политической созвездии, созданном в 1958 г., одна звезда сияет сегодня исключительным блеском, другие потускнели»³.

Впрочем, не только исследователи государственно-правовых институтов Франции, но и политические деятели, находящиеся у государственного руля, считают своим долгом показать действительное место президента в рамках исполнительной власти, одновремен-

¹ *Duverger M.* Institutions politiques et droit constitutionnel. P., 1970. P. 383.

² *Baecque F.* Op. cit. P. 169.

³ *Baguenard J., Maout J.-Ch., Muzellec R.* Op. cit. P. 12.

но подчеркивая второстепенную роль премьер-министра. Так, в 1968 г. Ж. Помпиду писал: «Глава государства, облеченный непосредственно доверием нации, является и должен быть бесспорным главою исполнительной власти... Премьер-министр, как указывает его имя, выступает только первым министром. Роль координации, которую он играет в правительстве, ответственность, которую он несет перед Национальным собранием, не могут этого затмевать. Это фундаментальное подчинение»¹. Что касается Ф. Миттерана, то, как отмечает М. А. Крутоголов, он неоднократно и самым резким образом критиковал институт Пятой республики и их голлистскую интерпретацию Ж. Помпиду и В. Жискара д'Эстэнном. Однако, заняв пост главы государства, Ф. Миттеран не изменил сложившуюся практику. Президент республики по-прежнему является верховным и безраздельным руководителем страны, в частности фактическим главой исполнительной власти»².

Неравенство полномочий главы государства и главы правительства, как справедливо отмечает Ж. Шарло, «не должно приводить к недооценке политической роли премьер-министра Пятой республики...»³. В отличие от парламентарной республики, где глава правительства является центральной политической фигурой и где он, по выражению К. Зилеманоса, «становится действительным мотором исполнительной власти и, следовательно, основным инструментом в осуществлении исполнительной власти»⁴, во Франции с учреждением Пятой республики премьер-министр утратил такие позиции, сохранив роль второстепенного политического исполнителя, или, точнее говоря, первого политико-административного правительственного лица, вокруг которого группируются другие исполнители воли президента. К. Зилеманос подчеркивает, что «политический баланс склоняется в сторону президента», что «политически французский премьер-министр становится скорее администратором»⁵.

Премьер-министр, будучи руководителем одной из ветвей исполнительной власти, осуществляет властные функции, сообразу-

¹ *Pompidou G.* Op. cit. P. 63.

² Буржуазная конституция на современном этапе. Основные тенденции / отв. ред. В. А. Туманов. М., 1983. С. 145.

³ *Chariot J.* Op. cit. P. 144.

⁴ *Zilemenos C.* Op. cit. P. 19.

⁵ *Ibid.* P. 106, 108.

ясь с волей президента, руководит деятельностью правительства и его политико-административным аппаратом, координирует работу его многочисленных органов, с помощью которых готовит решения и реализует политическую линию правительства. Как отмечает Ш. Деббаш, президент республики «не может претендовать на осуществление прямой административной власти»¹. Более того, глава правительства непосредственно сам входит во все межминистерские органы (в частности, советы и комитеты), где предварительно обсуждаются и принимаются наиболее важные решения, он постоянно находится в курсе вопросов внешней политики, принимая посылы иностранных государств и знакомясь с дипломатической почтой, поступающей в его адрес, а в некоторых случаях оказывает влияние и на президента.

Было бы неправильно полагать, что в деятельности президента и премьер-министра всегда царит полное согласие, тем более что функции главы государства и главы правительства в Конституции точно не определены. Несмотря на господствующее положение президента и всеобъемлющий характер его полномочий, премьер-министр, стремясь упрочить свои позиции, иногда пытается вторгаться в функции главы государства или, как считает Ш. Деббаш, «может почти незаметно покушаться на полномочия президента»². Возникающая конкуренция усиливается существованием вокруг президента и премьер-министра разветвленного чиновничье-бюрократического аппарата. В этой взаимной борьбе за расширение влияния в сфере исполнительной власти победу одерживают, как правило, службы президента, занимающие более высокое положение по сравнению со службами премьер-министра.

«Двойственность исполнительной власти, – пишет Ш. Деббаш, – вызывает столкновения между клубом Елисейского дворца и группой Отеля Матиньон; эти повторяемые трения заканчиваются тем, что отражаются на вершине и могут привести к столкновению между президентом и премьер-министром»³. Однако более сильная власть покоряет менее сильную: премьер-министр вынужден подчиняться президенту, в противном случае премьер-министр будет смещен. Как отмечают французские исследовате-

¹ *Debbasch Ch.* Le second Président de la V^e République. Effet sur la pratique présidentielle dans la Constitution de 1958. P. 460.

² Ibid.

³ Ibid.

ли, «превращая премьер-министра в своего подопечного, президент республики сознательно подчиняет себе второе руководящее звено диархии»¹.

Практика функционирования институтов Пятой республики показывает, что ни один из ее трех президентов, стоявших во главе Пятой республики в XX в., не оставлял в течение всего срока своего президентства на посту главы правительства одно и то же лицо. Так, генерал Ш. де Голль сотрудничал с тремя премьер-министрами (М. Дебре, Ж. Помпиду, М. Кув де Мюрвилем), причем неоднократно реорганизовывал их правительства. Ж. Помпиду, который по опыту знал, что премьер-министр, остающийся в течение долгого времени у власти, может в конечном счете стать опасным конкурентом в политической деятельности (особенно во второй период президентского мандата, когда уже реально возникает проблема преемственности), сместил Ж. Шабан-Дельмаса после его трехлетнего пребывания на посту премьер-министра и заменил его П. Месмером, а затем неоднократно проводил реорганизацию его правительства. Что касается В. Жискара д'Эстэна, то он, сотрудничая с двумя премьер-министрами, как и его предшественники, изменял состав правительства и Ж. Ширака, и Р. Барра. Сменивший его Ф. Миттеран реорганизовывал правительства П. Моруа и Л. Фабиуса. Конечно, это только одна из причин отстранения от власти главы правительства и, возможно, не главная, но важная, и ее нельзя не учитывать при анализе отношений между президентом и премьер-министром. Кроме того, заменяя премьер-министра, президент лишней раз напоминает своим политическим сотрудникам о том, что они находятся у власти по его воле и в любое время могут быть отправлены в отставку. Такая смена премьер-министров вызывает у них постоянное опасение за свое будущее, следовательно, боязнь потерять пост заставляет их мириться со своим подчиненным положением. Опасения же президента (возможно, необоснованные), что премьер-министр его затмит, стремление уйти от огня критики за те или иные политические просчеты, допущенные не только премьер-министром, но и самим главой государства, зачастую побуждают президента, ответственного за руководство государственными делами, устранить премьер-министра, который, по выражению

¹ Демисьель А., Демисьель Ф., Пикемаль М. Указ. соч. С. 184.

Ш. Деббаша, является «идеальным козлом отпущения для президента, когда дела идут плохо»¹.

Противоречия, существующие между президентом и премьер-министром, не обособляют их друг от друга, так как и тот, и другой в конечном счете проводят одну и ту же политику, направленную на защиту интересов господствующего класса и его высшего слоя – монополистической буржуазии. Единство действий президента и премьер-министра признают и французские авторы, правда, объясняют это не классовыми причинами, а другими мотивами, вытекающими, в частности, из порядка функционирования высших органов государства, делая упор на ущемление президентом прав премьер-министра и т. п. Так, Ш. Деббаш указывает, что несмотря на противоречия, существующие между ними, «премьер-министр связан с президентом одной ниткой»². Прав в своих суждениях и Ж. Шарло, который, отмечая реальное превосходство главы государства над главою правительства, считает, что «президент и премьер-министр в конце концов образуют в верхах государства нерасторжимую пару, которая может действовать только при взаимном доверии, но неравную пару, в которой президент берет над премьер-министром верх»³. В связи с этим заслуживает внимания оценка места и роли премьер-министра, данная А. Клессом, который пишет: «...глава правительства Пятой республики представляет винтик, необходимый в функционировании институтов. Важность его роли проявляется в его вездесущности. Привилегированный сотрудник президента республики, он осуществляет ежедневную деятельность во главе правительства. Он является также первым собеседником парламента и главы государства, наиболее уполномоченным рупором власти перед общественным мнением. Лицо второго плана по сравнению с ролью, играемой президентом республики, но инструмент, необходимый в функционировании режима, премьер-министр выполняет многогранную деятельность, контуры которой трудно очертить»⁴.

Таким образом, несмотря на то что роль премьер-министра (как, впрочем, и правительства в целом) по сравнению с ролью прези-

¹ *Debbasch Ch.* Le second Président de la V^e République. Effet sur la pratique présidentielle dans la Constitution de 1958. P. 463.

² *Ibid.*

³ *Charlot J.* Op. cit. P. 144.

⁴ *Claisse A.* Op. cit. P. 8.

дента не столь значительна, он остается важной составной частью в сложной системе функционирования органов государства, необходимым связующим звеном между президентом, парламентом и общественным мнением, постоянным посредником в отношениях между ними. Что же касается властных функций премьер-министра, объема его полномочий, то они (по сравнению с полномочиями в период Четвертой республики) существенно урезаны и перераспределены в пользу главы государства, который, используя свое положение, постоянно вмешивается в деятельность правительства, напоминая о своих практически неограниченных правах. Все это является следствием того, что в Пятой республике развитие президентской власти происходит таким образом, что первоначально провозглашенная «резервированная область» (дипломатия, национальная оборона, заморские проблемы) главы государства постепенно расширяется. Остававшиеся в период президентства Ш. де Голля в ведении правительства определенные сферы деятельности впоследствии, уже с приходом к власти Ж. Помпиду, полностью перешли в руки президента, который стал принимать решения практически по всем вопросам. 2 сентября 1970 г. в интервью газете «Зюд-Уэст» бывший премьер-министр Ж. Шабан-Дельмас заявил, что «глава государства определяет ориентации во всех областях без исключения»¹.

Курс на переход от «резервированной области» к вмешательству по всем направлениям, взятый Ж. Помпиду, усилился в период президентства В. Жискара д'Эстэна. И хотя методы деятельности последнего, впрочем, как и стиль его руководства страной, изменились, «президент желает располагать личной властью еще более широкой, чем его предшественники»². Это проявилось в непрекращающемся увеличении числа межминистерских советов Елисейского дворца по сравнению с числом комитетов, заседающих в Отеле Матиньон и работающих под руководством премьер-министра, в еще большей персонализации принятия решений в различных сферах, в акценте на необходимость личной ответственности премьер-министра и каждого министра перед президентом и т. д. Французская коммунистическая партия постоянно выступает против существующего режима и за демократизацию политической жизни и перестройку государственных институтов¹.

¹ Цит. по: *Debbasch Ch.* Le second Président de la V^e République. Effet sur la pratique présidentielle dans la Constitution de 1958. P. 461.

² *Демисьель А., Демисьель Ф., Пикемаль М.* Указ. соч. С. 175.

Таким образом, анализ взаимоотношений между президентом и премьер-министром (правительством) показывает, что глава государства фактически сохраняет в своих руках важнейшие prerogatives исполнительной власти, осуществляя полный контроль за деятельностью правительства. Группа французских авторов считает, что «на вопрос: „Кто управляет?“ – нужно... ответить: президент и правительство, т. е. собрание министров»². Однако действительное положение дел во Франции заставляет думать по-другому и объективно требует иного ответа, а именно: в Пятой республике правит президент, облеченный неограниченной властью.

¹ XXIV съезд ФКП. М., 1962. С. 127.

² *Leif J., Joxe P., Le Menestrel Ph. Institutions civiques. La vie politique. Liberté et constitution.* P., 1967. P. 145.

Правовое и фактическое положение членов правительства во Франции*

В состав правительства Франции периода Пятой республики входят две группы высших должностных лиц: министры и государственные секретари. Вопрос о количестве министерств и ведомств и рангах их руководителей решают президент и премьер-министр.

В Конституции 1958 г. говорится только о министрах, причем между ними не делается различий, тогда как на практике существуют три категории министров: обычные («конституционные»), государственные и министры-делегаты.

Большинство членов правительства составляют министры, возглавляющие отдельные министерства; их иногда называют «классическими министрами», или «министрами с портфелями»¹. По Конституции и законам они равны, однако фактически дело обстоит иначе. Премьер-министр может отдать предпочтение тому или иному министру внутри правительства, поместив его во главе официального списка, не считаясь с видом министерства. Это зависит от различных обстоятельств: личности министра, отношения к нему главы правительства и главы государства, функций, которыми он

* *Правоведение.* 1983. № 4.

¹ *Kornprobst B. Les pouvoirs publics: fondements, organisation, fonctions.* P., 1970. P. 29.

наделяется, и т. д.¹ Как правило, от министров, открывающих правительственный список, президент и особенно премьер-министр ожидают особой поддержки своим действиям. Впрочем, оценивая реальное положение министров, нельзя не учитывать важность руководимых ими министерств: отмечается, например, особая значимость министерства экономики и финансов².

Другая категория – государственные министры, или «министры без портфелей». Традиционно считалось, что они, не возглавляя каких-либо министерств, должны решать координационные задачи или выполнять специальную миссию. Титул государственного министра, по мнению французских авторов, «меньше относится к выполняемой функции, чем к назначенному лицу, и рассчитан на эффект»³. Практическая деятельность государственных министров с самого начала функционирования институтов Пятой республики опровергла подобные концепции. В современной Франции государственный министр выполняет определенную функцию, руководит конкретным министерством, решает другие задачи в интересах главы государства или главы правительства, в связи с чем государственными министрами, как правило, назначаются приближенные к ним лица. Государственный министр занимает автономное положение по отношению к другим министрам, иногда даже по отношению к премьер-министру. В разном количестве (от одного до пяти) и с различными функциями государственные министры входили почти во все правительства Пятой республики. Так, в правительстве Ж. Шабан-Дельмаса (июнь 1969 г.) было три государственных министра, в первом правительстве П. Месмера (июль 1972 г.) – один. Они стояли во главе министерств, которые никогда не считались особенно важными (культуры, социальных дел и т. д.), и в других правительствах возглавлялись руководителями более низкого ранга. В третьем правительстве П. Месмера (март 1974 г.) государственными министрами были министры юстиции (Ж. Тэтэнже), экономики и финансов (В. Жискар д'Эстэн)

¹ Так, в правительстве Р. Барра (1978 г.) министерство здравоохранения и по делам семьи возглавлялось С. Вей, в прошлом ответственным сотрудником В. Жискар д'Эстэна, и занимало второе место в списке правительственной иерархии после министерства юстиции (*Journal officiel de la République Française. Lois et décrets.* 1978. № 81. P. 1539).

² *Haurion A., Gicquel J., Gélard P. Droit constitutionnel et institutions politiques.* 6 éd. P., 1975. P. 998.

³ *Ibid.* P. 997.

и сельского хозяйства (Р. Марселен). «Эти назначения, – отмечает Д. Амсон, – еще больше подчеркивают „личный“ характер функции государственного министра»¹. Возвышая политический престиж В. Жискара д'Эстэна, президент Ж. Помпиду стремился прежде всего сохранить союз голлистов с независимыми республиканцами, обеспечить необходимое правящее большинство как в правительстве, так и в парламенте. Р. Марселен более четырех лет (с 1969 г.) руководил министерством внутренних дел. Предоставленный ему пост государственного министра – «почетное звание» за продолжительную службу во главе важного министерства, компенсация за отнятый правительственный портфель.

В правительстве Ж. Ширака пост государственного министра был предоставлен только М. Понятовскому², близкому другу президента В. Жискара д'Эстэна. При этом преследовались определенные политические цели: отодвинуть на второй план премьер-министра, а следовательно, и представителей Союза демократов в защиту республики в правительстве. М. Понятовский в качестве государственного министра обладал правом вмешательства во все правительственные дела, что подтверждало «существование, по крайней мере фактически, вице-премьер-министра»³. Введение трех государственных министров – М. Понятовского, Ж. Леканюэ и О. Гишара – в правительство Р. Барра с одновременным установлением совмещения функций премьер-министра и министра экономики было направлено на усиление личной власти президента В. Жискара д'Эстэна, рассматривавшего их как послушное орудие проведения своего политического курса.

Пост министра-делегата учрежден для решения более специфических задач, осуществления в силу делегации координационной функции, возложенной на него премьер-министром. Деятельность министра-делегата носит межминистерский характер: французские авторы говорят о нем как «о высшем из министров, но не суперминистре»⁴.

Реальное место министра-делегата в правительственной иерархии зависит, как правило, от воли премьер-министра и неодинаково

¹ *Amson D.* Le troisième gouvernement Messmer // RDP. 1974. № 3. P. 881.

² *Journal officiel de la République Française.* Lois et décrets. 1974. № 126. P. 5851.

³ *Amson D.* Le gouvernement Chirac: une nouvelle classe politique au pouvoir // *Revue politique et parlementaire.* 1974. № 851. P. 31.

⁴ *Hauriou A., Gicquel J., Gélard P.* Op. cit. P. 997.

в различных правительствах. Так, в Ж. Сустеле, единственном министре-делегате в правительстве М. Дебре, видели вице-премьер-министра, тесно связанного с деятельностью правительства, хотя согласно Декрету от 13 февраля 1959 г. он был наделен второстепенными функциями. В правительстве, сформированном в апреле 1967 г. (в составе которого были и государственные министры), важная роль отводилась министру-делегату, ведавшему вопросами планирования и устройства территории (его называли министром при премьер-министре). Премьер-министр Ж. Помпиду заявил тогда в парламенте, что министр-делегат Р. Марселен – его «прямой и постоянный сотрудник»¹. О значении, которое Ж. Помпиду придавал министру-делегату по вопросам планирования и устройства территории, облеченному полномочиями значительно большими, чем обычные министры, свидетельствует то, что, назначая О. Гишара на место Р. Марселена, он сохранил за ним тот же ранг. В правительствах М. Кув де Мюрвиля и Ж. Шабан-Дельмаса министры-делегаты не отличались от обычных министров.

Количество министров-делегатов в правительствах было обычно несколько меньше (от одного до трех), чем государственных министров, а начиная со второго правительства П. Месмера (апрель 1973 г.) до июня 1981 г. они вообще отсутствовали².

Долгое время считалось, что министры-делегаты находятся при премьер-министре и действуют под его непосредственным руководством. Однако в июле 1972 г. в первом правительстве П. Месмера министр-делегат появился при министре иностранных дел, что ясно показало «личной» характер функции министра-делегата³.

Учреждение поста министра-делегата усложняет структуру правительства, ведет к разбуханию чиновничье-бюрократического аппарата, обслуживающего членов правительства, увеличивает расходы на содержание органов исполнительной власти. В отличие от государственных министров, действующих в интересах прежде всего президента, министры-делегаты, как правило, способствуют упрочению позиции главы правительства.

¹ Цит. по: *Claisse A. Le premier ministre de la V^e République. P., 1972. P. 83.*

² *Amson D. Le troisième gouvernement Messmer. P. 883.*

³ Исключение составляет один министр-делегат по вопросам экономики и финансов в правительстве Р. Барра, сформированном в марте 1977 г. и просуществовавшем в первоначальном виде всего лишь один год.

Особое место занимают государственные секретари¹, среди которых можно выделить две категории: при премьер-министре и при министрах. С точки зрения некоторых французских специалистов, первые, находясь на межминистерском уровне, «облегчают ему (премьер-министру. – П. С.) заботы текущего управления, иными словами, ежедневного управления», вторые (которые, «по правде говоря, заслуживали бы названия „субгосударственные секретари (sous-secrétaire d'Etat)“») решают ограниченные задачи².

В советской юридической литературе государственные секретари рассматриваются как руководители «менее значимых ведомств»³. Между тем обычно они несут ответственность за функционирование определенного, часто очень важного ведомства министерства (например, по делам заморских департаментов и территорий при министре внутренних дел, по вопросам мелких и средних предприятий при министре промышленности в последнем правительстве Р. Барра и т. д.), помогая министрам и выполняя их поручения. По мнению Ж. Веделя, «создание государственных секретариатов приводит к некоторому расчленению соответствующих министерств», хотя они остаются в принципе под властью министра, при котором состоит данный секретариат⁴.

Численность государственных секретарей в годы Пятой республики весьма значительна⁵: с января 1959 г. по 1 июля 1971 г. почти каждый второй из членов правительства выполнял функции государственного секретаря (47 из 103)⁶.

Посты государственных секретарей – это своего рода школа будущих министров⁷, дающая молодым членам парламента возмож-

¹ О появлении этого института см.: *Прело М.* Конституционное право Франции. М., 1957. С. 573. В прошлом во Франции существовали и помощники государственных секретарей (Там же. С. 573–574).

² *Hauriou A., Gicquel J., Gélard P.* Op. cit. P. 999.

³ *Серебрянников В. П.* Конституционное право Франции. Минск, 1976. С. 103.

⁴ *Ведель Ж.* Административное право Франции. М., 1973. С. 404.

⁵ Численность государственных секретарей при различных президентах и премьер-министрах неодинакова, колеблется от четырех (второе правительство Ж. Помпиду, декабрь 1962 г.) до 20 (правительство Ж. Шабан-Дельмаса), но, как правило, не превышает общего количества обычных министров. Число государственных секретарей значительно превосходило количество обычных министров только в правительстве Ж. Шабан-Дельмаса и особенно во втором правительстве Р. Барра (1977 г.), где государственных секретарей было почти в два раза больше, чем обычных министров (соответственно 25 и 14).

⁶ *Amson D.* Les secrétaires d'Etat sous la V^e République // RDP. 1972. № 3. P. 661.

⁷ *Prélot M.* Institutions politiques et droit constitutionnel. P., 1969. P. 710.

ность изучить основы правительственной деятельности, проявить способность решать порученные вопросы под контролем соответствующего министра, руководить администрацией, устанавливать отношения с управляемыми и т. д. В частности, В. Жискард д'Эстэн, назначая в 1974 г. на пост премьер-министра Ж. Ширака, учитывал, что последний имел опыт политической и правительственной деятельности, в том числе в качестве государственного секретаря в министерстве экономики и финансов. Впрочем, далеко не все бывшие государственные секретари становятся министрами. Так, из 47 государственных секретарей, входивших в состав правительства, только 16 (34 %) стали 1 июля 1972 г. обладателями министерских портфелей¹.

Правовое и фактическое положение государственных секретарей определяется в первую очередь отношением к ним президента и в какой-то мере премьер-министра и министра, с которыми связаны госсекретари, а также их участием в работе Совета министров.

В первые годы существования Пятой республики государственные секретари часто располагали действительной автономией, и до 1967 г. многие из них фактически действовали в рамках «резервированной области». В течение почти всего периода президентства Ш. де Голля (до 1967 г.) государственные секретари рассматривались как полноправные члены правительства, имеющие относительно широкую самостоятельность, на которых возлагалась реальная ответственность за эффективную деятельность конкретного ведомства министерства. Они получали полномочия персонально от президента, а не на основании делегирования министров. В государственных секретарях видели средство рационализации правительственной деятельности. По словам Д. Амсона, «при генерале де Голле государственные секретари очень часто были „министрами без имени“»². С избранием Ж. Помпиду на пост президента (1969 г.) и созданием правительства Ж. Шабан-Дельмаса усиливается зависимость государственных секретарей от министров: из 20 госсекретарей, входивших в правительство Ж. Шабан-Дельмаса в 1971 г., лишь трое действительно обладали «резервированной областью»³.

¹ *Amson D.* Les secrétaires d'Etat sous la V^e République. P. 666.

² *Ibid.* P. 672.

³ Подробнее см.: *Ibid.* P. 671–672.

Государственные секретари, облеченные только консультативной компетенцией в строго определенной сфере или всего лишь почетной миссией, постепенно ограничиваются в своих полномочиях, теряют самостоятельность и действуют, повинувшись указаниям премьер-министра или соответствующего министра, которым подчинены и от которых в значительной степени зависит их будущая карьера.

Что касается участия государственных секретарей в работе Совета министров, то положение здесь постепенно меняется. До июня 1969 г. все они присутствовали на заседаниях Совета как полноправные члены правительства¹. В правительстве Ж. Шабан-Дельмаса (1969–1972 гг.) государственные секретари приглашались на заседания только при обсуждении вопросов, непосредственно их касавшихся. Лишенные возможности высказываться по общим проблемам политики, проводимой правительством, они не располагали реальной политической властью.

С 1972 г. (первое правительство П. Месмера) все государственные секретари вновь участвовали в работе Совета министров. По мнению В. Сильвера, возвращение к такой практике способствовало лучшей подготовке госсекретарей, увеличивало их политическую власть и престиж и, следовательно, усиливало их влияние на службы². Однако с образованием третьего правительства П. Месмера (март 1974 г.) государственные секретари не допускаются к участию в заседаниях Совета министров. С приходом к власти В. Жискара д'Эстэна их положение не изменилось.

Учреждая большое число государственных секретарей и отстраняя их от участия в заседаниях правительства, президент тем самым создает узкий Совет министров – своеобразный правительственный штаб, состоящий из руководителей важнейших министерств департаментов, т. е. деятелей, непосредственно связанных с определением политики президента.

В период образования правительства Ж. Ширака (июнь 1974 г.) появляется новый термин – «автономный государственный секретарь»³.

¹ Крутоголов М. А. Президент Французской Республики. Правовое положение. М., 1980. С. 249.

² Silvera V. La structure du neuvième gouvernement de la V^{ème} République // La Revue administrative. 1973. № 153. P. 270.

³ Journal officiel de la République Française. Lois et décrets. 1974. № 135. P. 6179. Наряду с автономными государственными секретарями учреждены, как и ранее,

Р.-Ж. Шварценберг считает, что нормы, которыми регулируется деятельность обычных государственных секретарей, только наполовину применяются к автономным государственным секретарям¹. Их правовое положение двойственно. С одной стороны, они уже не помощники министра, так как не состоят при нем и, следовательно, имеют определенную самостоятельность, в том числе собственный бюджет и администрацию, их функции и полномочия определяются декретом, принимаемым в Совете министров главой государства. С другой стороны, автономные государственные секретари не принимают участия в заседаниях Совета министров, за исключением тех случаев, когда повестка дня включает вопросы, относящиеся к их компетенции, и, таким образом, не участвуют в определении общей политической линии правительства. Это означает, что они остаются на положении обычных государственных секретарей, хотя и руководят автономным, независимым от какого-либо министерства государственным секретариатом, неся за него полную ответственность, аналогичную той, что несет министр за подведомственное ему министерство.

Оценка правового положения автономных государственных секретарей различна. В. Жискара д'Эстэн определил их как руководителей министерских департаментов; Ж. Ширак, выступая 19 июня 1974 г. в Национальном собрании, заявил, что эти госсекретари должны рассматриваться как министры. Несколько иной подход во французской доктрине. А. Ориу, Ж. Жиккель и П. Желар считают, что «это нововведение, наверное, является выражением президентализации режима»². Аналогичную позицию занимает Д.-Ж. Лаврофф, по мнению которого учреждение автономных государственных секретарей было обусловлено не только техническими, но и политическими причинами, так как «президент республики хотел сократить состав Совета министров»³. Своеобразно суждение Р.-Ж. Шварценберга: автономные государственные секретари – то ли «помощники министра», то ли «супергоссекретари», а в конечном счете «полуминистры»⁴.

обычные государственные секретариаты при премьер-министре (четыре) и десять госсекретарей при различных министрах, всего 21 государственный секретариат.

¹ *Le Monde*. 1974. 28 juin. P. 7.

² *Hauriou A., Gicquel J., Gélard P.* Op. cit. P. 998.

³ *Lavroff D.-G.* Le système politique français de la V^e République. P., 1975. P. 335.

⁴ *Le Monde*. 1974. 28 juin. P. 7.

Таким образом, ранг члена правительства, как и его реальное место, зависит в первую очередь от президента республики и в определенной мере от премьер-министра. Сокращение числа министров и увеличение количества государственных секретарей, большинство из которых «играют роль скорее директора кабинета, чем роль министра»¹, ведет к сужению круга лиц, участвующих в осуществлении исполнительно-распорядительной власти, определении и реализации политики, диктуемой монополистической буржуазией, что отвечает интересам правящих кругов.

После поражения правых буржуазных партий на парламентских выборах в июне 1981 г. сформировано правительство левого большинства с участием коммунистов во главе с социалистом П. Моруа. 44 члена правительства включают пять государственных министров, 21 министр, восемь министров-делегатов (три при премьер-министре и пять при министрах) и девять государственных секретарей (два при премьер-министре и семь при министрах), т. е. представлены все категории высших должностных лиц, за исключением автономных государственных секретарей. Пока трудно судить о реальном положении в правительстве министров каждой из этих категорий, их взаимоотношениях, но в целом правительство левого большинства, несмотря на сопротивление реакции, проводит некоторые прогрессивные реформы в социально-экономической области и сфере государственного управления. Как отмечается в резолюции XXIV съезда Французской коммунистической партии, с новым правительством миллионы трудящихся Франции связывают начало решения наиболее важных проблем, выход из трудностей, в которых увязла страна².

¹ *Amson D.* Les secrétaires d'Etat sous la V^e République. P. 673.

² *Cahiers du communisme.* 1982. № 2–3. P. 378.

Соотношение исполнительной и законодательной власти в период Пятой республики во Франции (1958–1981 гг.)*

В 1958 г. во Франции была принята новая Конституция, которая существенно изменила содержание и назначение основных государственно-правовых институтов по сравнению с Конституцией 1946 г.

Формально система высших органов государства Пятой республики не отличается от системы соответствующих органов периода Четвертой и даже Третьей республики. Конституция 1958 г. внешне сохраняет традиционный принцип разделения властей, политическую ответственность правительства перед Национальным собранием (нижней палатой французского парламента) и дуализм исполнительной власти. В ответственности премьер-министра перед Национальным собранием за политическую деятельность исполнительной власти отдельные авторы видят «оригинальный аспект» французских институтов, который якобы отличает режим Пятой республики от «президентского»¹. Однако механизм функционирования высших органов государства и взаимоотношений в рамках исполнительной власти президента и правительства стал совершенно иным. «С самого начала различие между парламентом и правительством остается краеугольным камнем режима, но исполнительная власть является отныне намного более сильной и независимой»².

Французские буржуазные авторы любят порассуждать о «гибком» распределении полномочий между законодательной и исполнительной властью, о сотрудничестве между ними, указывая при этом на участие правительства в разработке законов, предусмотренный Конституцией контроль парламента за деятельностью правительства, а также о существовании средств взаимного воздействия (в частности, права Национального собрания свергнуть правительство и права роспуска Национального собрания президентом республики). Однако не следует забывать, что в сложном механизме вза-

* *Проблемы формирования и развития политической системы буржуазного общества: межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1984.*

¹ *Vaesque F. de. Qui gouverne la France? Essai sur répartition du pouvoir entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement. P., 1976. P. 128.*

² *Avril P. Le gouvernement de la France. P., 1969. P. 51.*

имоотношений между исполнительной и законодательной властью все большее значение приобретает первая. Становятся актуальными проблемы отношений «парламент – президент», «парламент – правительство», их конституционных полномочий и реального положения каждого из этих органов.

В отличие от периода Четвертой республики, когда отношения между президентом и парламентом не играли существенной роли и были, можно сказать, эпизодическими, в годы Пятой республики они носят принципиальный характер. Конституция 1958 г. не только расширила сферу отношений главы государства с парламентом, но и предоставила президенту важные средства воздействия на функционирование законодательного органа и его компетенцию. Практика подтвердила реальное использование президентом предоставленных ему в этой области прерогатив. Так, глава государства своим декретом открывает и закрывает внеочередные сессии парламента (ст. 30), созываемые не только по требованию большинства депутатов Национального собрания, но и по предложению премьер-министра, причем «только премьер-министр может потребовать созыва новой сессии до истечения месячного срока после опубликования декрета о закрытии сессии» (ст. 29), что подчеркивает преимущества в этом вопросе органов исполнительной власти и принижение представительного органа. Более того, президент может и не почитаться с требованием депутатов о созыве внеочередной сессии парламента. Так, в 1960 г. президент республики Ш. де Голль отклонил требование большинства депутатов о созыве внеочередной сессии парламента и не стал издавать соответствующего декрета.

Предоставленное президенту республики Конституцией право роспуска Национального собрания (ст. 12) ставит парламент в прямую зависимость от главы государства. Для реализации своего права президенту надо только соблюсти конституционную формальность, а именно предварительно проконсультироваться по этому вопросу с премьер-министром и председателями палат парламента, а затем он может единолично решить вопрос о роспуске Национального собрания.

Установленные Конституцией ограничения (в частности, невозможность распустить Национальное собрание снова в течение года после выборов, проводившихся в связи с его предыдущим роспуском, и в период осуществления чрезвычайных полномочий) нисколько не ущемляют дискреционных полномочий президента,

решение которого о роспуске нижней палаты к тому же не нуждается в контрасигнатуре. С 1958 по 1969 г. президент республики Ш. де Голль дважды распускал Национальное собрание (в 1962 и 1968 гг.). В обоих случаях право роспуска нижней палаты было использовано им для укрепления личной власти и усиления позиций правительства, ибо роспуск Национального собрания связывался с надеждой обеспечить после внеочередных выборов более надежную поддержку в парламенте. Следовательно, право роспуска Национального собрания – «это нечто вроде абсолютного оружия» в руках президента республики¹.

Конституция 1958 г. позволяет президенту оказывать определенное влияние на законодательную деятельность парламента, сдерживая принятие неугодных с его точки зрения законопроектов, для чего он вправе до истечения 15-дневного срока потребовать от парламента нового обсуждения закона или отдельных его статей, причем «в этом обсуждении ему не может быть отказано» (ст. 10). Кроме того, в соответствии со ст. 61 Конституции президент единолично (как и премьер-министр, председатели палат парламента и 60 депутатов или сенаторов) имеет право до опубликования законов передать их Конституционному совету с целью проверки соответствия Конституции, причем в отдельных случаях по требованию правительства названный совет должен дать заключение не в месячный срок, а в течение восьми дней.

Существенно сузились законодательные функции парламента. Участие депутатов и сенаторов в нормотворческой деятельности ограничено. Большинство принятых законов по своему происхождению имеют правительственную основу, их проекты разрабатываются в министерских департаментах при активном участии высших чиновников. Хотя количество предложений законов, вносимых по инициативе парламентариев, всегда намного превосходило число проектов, разработанных правительством, механизм обсуждения и принятия законов, а также социально-политический состав депутатов и сенаторов позволяли в рассматриваемый период отсечь акты, внесенные по инициативе парламентариев. «Приоритет исполнительной власти, – писал Ж.-Л. Пароди, – в действительности завершился предоставлением исполнительной власти как бы монополии законодательной инициативы»². Особенно красноречиво об этом

¹ *Avril P.* Un président pour quoi faire? P., 1965. P. 98.

² *Parodi J.-L.* Les rapports entre le Législatif et l'Exécutif sous la Cinquième République. 1958–1962. P.; Colin, 1972. P. 24.

свидетельствуют итоги первых лет существования Пятой республики: из почти 50 предложений законов только один становился законом, тогда как в период Четвертой республики данное соотношение было 30 : 1¹. «Конституция 1958 г. создала модель парламента без власти. Освободившись от контроля депутатов, премьер-министр и правительство пользуются широкими правами. Более 90 % законов Пятой республики принято по инициативе правительства»².

Падению роли парламента как законодательного органа способствует и рост нормотворческой деятельности исполнительной власти, акты которой регулируют все более и более широкий круг вопросов общественной жизни Франции. Правительства, состоявшие в основном из представителей буржуазных партий, благосклонно повинуясь монополиям, издавали в их интересах многочисленные акты подобного рода, тем более что их не нужно выносить на публичное обсуждение. Таково одно из проявлений буржуазной демократии, раскрывая сущность которой, В. И. Ленин писал, что «действительное классовое господство лежало и лежит вне парламента»³.

По общему правилу на правительство возлагается ответственность за исполнение и применение законов, а также актов, издаваемых президентом. Иначе говоря, правительство в таких случаях осуществляет обычную регламентарную власть⁴, которая носит подчиненный характер. Однако наряду с подчиненной регламентарной властью Конституция 1958 г. предусматривает так называемую автономную регламентарную власть, осуществляемую в форме издания общих и безличных актов, принятых вне всякого закона с целью регламентации возникших вопросов. Правда, во Франции автономная регламентарная власть правительства существовала и раньше, но была очень ограниченной, так как закон мог издаваться по любому вопросу. По словам французских государствоведов, «закон был правилом, регламентарная власть – исключением»⁵.

¹ Parodi J.-L. Op. cit. P. 24.

² Баланже Р. Деятельность депутатов-коммунистов в Национальном собрании // Проблемы мира и социализма. 1971. № 9. С. 45.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. М., 1967–1981. Т. 25. С. 75.

⁴ Понятие «регламентарная власть» означает, что правительство в силу собственных полномочий (без какого-либо делегирования со стороны парламента) может в пределах действующих законов издавать нормативные акты.

⁵ Georges Ph. Notions essentielles de droit public. Concours administratives catégorie «A». P., 1975. P. 55.

В годы существования Третьей республики впервые появилась практика издания правительством декретов-законов¹. Издаваемые на основе закона о предоставлении полномочий, они могли не только изменять, но и отменять действующий закон, т. е. по юридической силе приравнивались к законам. Конституция Четвертой республики прямо запрещала делегирование законодательных полномочий, а значит, и издание декретов-законов. Это, как отмечает М. Прело, «не помешало... в скором времени после вступления в силу Конституции снова применять окольными путями практику издания декретов-законов»². Например, правящие круги провели через парламент Закон о предоставлении полномочий от 17 августа 1948 г., а затем правительство Франции, добиваясь от парламента принятия таких законов, неоднократно издавало декреты, имеющие силу закона. Указанная практика открыто нарушала Конституцию 1946 г., однако данное обстоятельство мало беспокоило правительство³. Конституция 1958 г. существенно преобразовала содержание понятия «автономный регламент». При решении вопроса о соотношении полномочий законодательной и исполнительной власти она перераспределила их в пользу последней, ограничив сферу действия закона строгими рамками: отныне автономный регламент может применяться в многочисленных областях, тогда как закон регулирует очень узкий круг вопросов (ст. 34), причем по одним из них (первая группа) принятые законы могут устанавливать конкретные правовые нормы, а по другим (вторая группа) – только основные принципы правового регулирования.

Установление конкретных правовых норм по вопросам, включенным во вторую группу, составляет компетенцию исполнительной власти и производится правительственными актами (декретами). Следовательно, создание конституционной нормы, ограничивающей сферу законодательной деятельности парламента, и запрещение ему выходить за ее пределы представляют собой «новый

¹ Уже с 1926 г. палаты парламента смирились с необходимостью делегировать кабинету законодательную власть в ряде областей. Р. Пуанкаре был первым, кто получил «полные полномочия». Впоследствии издание правительством декретов-законов становится правилом. Так, по подсчетам, с 1 марта 1934 г. по 1 июля 1940 г., т. е. в течение 34,5 месяцев, Франция жила при режиме декретов-законов.

² Прело М. Конституционное право Франции / пер. с фр. М., 1957. С. 503.

³ Там же. С. 286–288, 502–505; Ведель Ж. Административное право Франции / пер. с фр. М., 1973. С. 41–44.

принцип, совершенно чуждый демократическим традициям»¹. Более того, такой принцип противоречит сущности буржуазно-демократического режима вообще.

В соответствии со ст. 38 Конституции «правительство может для выполнения своей программы обратиться к парламенту с просьбой дать разрешение осуществить путем ордонансов в течение ограниченного срока мероприятия, обычно входящие в область законодательства». В силу Закона о предоставлении полномочий правительство наделяется правом издавать акты, имеющие силу закона (они называются ордонансами), и в сфере действия закона, правда, в отличие от декретов, они должны быть утверждены парламентом до истечения срока, на который были предоставлены полномочия. По истечении указанного срока ордонансы, которые принимаются в Совете министров после дачи заключения Государственным советом, могут быть изменены лишь законом (ст. 38).

Во французской государственно-правовой литературе положения ст. 38 Конституции толкуются не столько как делегирование правительству со стороны парламента полномочий на издание нормативных актов, имеющих силу закона, сколько как основание для значительного расширения регламентарной власти правительства². По сути, ст. 38 конституционно узаконила в форме ордонансов практику прежних декретов-законов, т. е. «процедуру, позволяющую парламенту делегировать законодательную власть»³.

Наконец, исполнительная власть имеет право издавать акты, имеющие силу закона, и без делегирования полномочий со стороны парламента в период действия исключительных полномочий, предоставляемых президенту в соответствии со ст. 16 Конституции. Следовательно, автономные регламенты применяются и при регулировании важных вопросов, находившихся прежде только в ведении законодателя. В случае же использования исключительных полномочий законодательная деятельность парламента может быть на деле сведена к нулю. Предоставление Конституцией исполнительной власти возможности издавать акты в сфере действия не

¹ L'année politique et économique. 1974. № 237–238.

² Ведель Ж. Указ. соч. С. 160–163; Lalumière C., Sadran P. Droit administratif. P., 1977. P. 114; Larché J. Les institutions politiques françaises // Cours. Institut d'études politiques de Paris. P., 1971–1972. Т. III. P. 33.

³ Демшиель А., Демшиель Ф., Пикемаль М. Институты и власть во Франции. Институционные формы государственно-монополистического капитализма / пер. с фр. М., 1977. С. 94.

только регламента, но и закона фактически ставит регламент выше закона и еще более принижает роль парламента.

В период осуществления исключительных полномочий президент республики располагает неограниченной властью. Правда, в этот период Национальное собрание не может быть распущено, оно функционирует параллельно с президентом, но лишь формально. Парламент, не обладающий никакими средствами воздействия на главу государства, не может контролировать действия президента, который обладает всей полнотой власти. Хотя ст. 16 применялась Ш. де Голлем лишь один раз в 1961 г., она и сейчас остается для президента важным инструментом воздействия на механизм функционирования высших органов государства.

Расширению прерогатив президента и, следовательно, ущемлению законодательных полномочий парламента способствует право «передать на референдум любой законопроект, касающийся организации государственной власти, содержащий одобрение какого-либо договора, который, не противореча Конституции, отразился бы на функционировании установлений» (ст. 11 Конституции Франции).

В годы Пятой республики референдум использовался президентом прежде всего как средство укрепления авторитарных позиций главы государства, обеспечения большей его независимости от высшего представительного органа или изменения порядка формирования того или иного органа. Стремление апеллировать к народу особенно ярко проявилось у Ш. де Голля, который постоянно напоминал об этом своем конституционном праве, хотя на практике применял его чрезвычайно редко. Не все политические силы в одинаковой степени разделяли авторитарные тенденции первого президента Пятой республики. В числе противников использования референдума как антидемократического метода правления выступали не только коммунисты, левые демократические силы, но и другие прогрессивные элементы. «В течение всего времени действия мандата генерала де Голля, – пишет Ш. Деббаш, – традиционные политические партии не прекращали протестовать против призыва к народу»¹. Но президент не очень-то прислушивался к голосу своих противников, он не считался с мнением министров и даже своего окружения, ближайших сотрудников. Давнее стремление Ш. де Голля еще больше упрочить личную власть, возвысить президента над

¹ *Debbasch Ch.* Le second Président de la V^e République. Effet sur la pratique présidentielle dans la Constitution de 1958 // *Mélanges en l'honneur du professeur Michel Staassionopoulos*. P., 1974. P. 452.

парламентом, обеспечить полную независимость от него, желание быть представителем всей нации побудили его вынести в 1962 г. на референдум вопрос об изменении порядка избрания главы государства, что привело к внесению поправки в Конституцию. Однако затеваемые Ш. де Голлем референдумы не всегда приносили ему успех. Так, вынесение на референдум в 1969 г. проекта закона о реорганизации Сената, с принятием которого Ш. де Голль связывал возможность своего дальнейшего пребывания на посту главы государства, не дало положительных результатов: более 53 % избирателей ответили «нет» его антидемократическому проекту, и это заставило президента уйти в отставку.

«Поражение генерала де Голля во время референдума 27 апреля знаменовало собой перелом в режиме личной власти, установленной во Франции с 1958 г., критический момент, когда проявились серьезнейшие противоречия, которыми был охвачен этот режим, а с ним и капиталистический строй. Из всех плебисцитов, имевших место после Наполеона III, этот был первым, в результате которого сам его организатор должен был сделать вывод, что „его историческая миссия стала бы невозможной и, следовательно, закончена“»¹.

Наследник Ш. де Голля, президент Ж. Помпиду относился с большей осторожностью к референдуму как средству упрочения своей власти и оказания давления на общественное мнение. Однако, хотя, по мнению Ш. Деббаша, Ж. Помпиду не имел в начале своего президентского мандата программы «точных референдумов» и знал «пределы своей власти», в апреле 1972 г. он прибег к референдуму, которым решался вопрос о расширении Общего рынка, в частности о принятии в эту организацию Великобритании. Что касается президента В. Жискара д'Эстэна, то последний не прибегал к использованию референдума в качестве средства осуществления своей воли.

Таким образом, предоставленное президенту Конституцией право вынесения законопроектов непосредственно на референдум дает возможность главе государства в случае необходимости решать важнейшие вопросы независимо от парламента. Как справедливо отмечает М. А. Крутоголов, тот факт, что референдумы «заглохли» при преемниках Ш. де Голля на посту главы государства, «не означает, что они (референдумы. – П. С.) потеряли свое политическое

¹ *Энтжес П.* Что показали президентские выборы во Франции // Проблемы мира и социализма. 1969. № 8. С. 58.

значение и не могут быть вновь извлечены из резерва. Ведь основные исходные данные не изменились»¹.

Признавая, что в Пятой республике постоянно усиливается исполнительная власть и уменьшается роль законодательной – парламента, который представляет собой главным образом трибуну для выражения мнения различных политических сил, а не орган для принятия важных решений, М. Дюверже считает, что «термин „исполнительная власть“ выбран неудачно, потому что такие политические органы, как президент и правительство, не ограничиваются исполнением законов и бюджета, а идут значительно дальше – управляют государством»².

Позиция демократических сил Франции (в первую очередь Коммунистической партии) при оценке соотношения полномочий законодательной и исполнительной власти и их роли остается неизменной с момента учреждения режима Пятой республики. Отмечая реальное влияние парламента на политическую жизнь страны, Ж. Марше писал, что Национальное собрание «располагает сегодня наиболее ограниченными полномочиями. Всякое наиболее важное решение принимается не национальным представительством, а одним человеком, президентом республики. Этот характер личной власти... не прекращал возрастать»³.

Во французской литературе высказано мнение, согласно которому допускается возможность ответственности президента перед народом, например, в случае выдвижения его кандидатуры на новый срок, в связи с вынесением на референдум определенного закона (как 27 апреля 1969 г.), с выборами в парламент, проводимыми вслед за его роспуском, если эти выборы создают в Национальном собрании большинство, противостоящее президенту⁴. В действительности это далеко не так. С 1958 по 1981 г. состоялось пять референдумов, трижды путем всеобщего голосования проводились выборы президента, дважды распускалось Национальное собрание, однако связывать все это с вопросом об ответственности президента нельзя. Ведь только президент Ш. де Голль угрожал избирателям отставкой с поста главы государства, если вотум избирателей будет неблагоприятным для него. В первый период Пятой республи-

¹ Крутоголов М. А. Президент Французской Республики. Правовое положение. М., 1980. С. 71.

² Duverger M. Institutions politiques et droit constitutionnel. P., 1970. P. 683.

³ Marchais G. La politique du Parti communiste français. P., 1974. P. 59.

⁴ Charlot J. La phénomene qauliste. P., 1970. P. 142.

ки (1959–1969 гг.) каждый референдум по существу превращался в голосование «за» или «против» Ш. де Голля¹. Его преемники в таких случаях не выдвигали вопроса об ответственности.

Что же касается косвенного влияния парламента на президента, например, путем отклонения проектов законов, разработанных правительством, или путем низложения правительства, назначенного президентом, то оно носит сугубо теоретический характер. Во-первых, практика нормотворческой деятельности парламента свидетельствует о постоянном росте числа законов, имеющих правительственное происхождение, и весьма редком отклонении их палатами, во-вторых, заставить правительство уйти в отставку очень трудно, ибо у него есть эффективное контрсредство – право президента распускать Национальное собрание.

Парламент отеснен исполнительной властью и в международных отношениях, так как исполнительная власть удерживает здесь прерогативы; за парламентом сохранились только право разрешать ратификацию международных договоров (ст. 53) и право объявлять войну. Однако ратифицированы или одобрены на основании закона могут быть не все договоры, а лишь перечисленные в ст. 53 Конституции: мирные договоры, торговые договоры или соглашения, относящиеся к международной организации, договоры, налагающие обязательства на государственные финансы, изменяющие постановления законодательства, относящиеся к положению личности, уступке, обмену или присоединению территории.

В ст. 52 Конституции указывается, что президент республики не только ведет переговоры о заключении договоров, но и ратифицирует их. Правда, он всегда играл важную роль в решении вопросов внешних сношений, но в годы Пятой республики эти его полномочия существенно возросли. Теперь президент не только назначает чрезвычайных и полномочных послов Франции в другие государства, но и в отличие от президентов периода Четвертой республики активно вмешивается в ведение переговоров о заключении договоров, т. е. осуществляет функцию, которая ранее признавалась лишь за правительством. Все изложенное свидетельствует о той огромной роли, которую играет президент в проведении внешней политики: он принимает наиболее важные решения, правительство же отодвинуто на второй план. Не случайно вопросы внешнеполитиче-

¹ *Арсеньев Э. А.* Франция: проблемы и политика. Очерки о социально-политической жизни. М., 1978. С. 144.

ской деятельности с первых дней существования Пятой республики были включены в «резервированную область». Так, Ш. де Голль многие проблемы международных отношений решал единолично: именно он наложил вето на вступление Великобритании в Общий рынок. Характеризуя непрерывное усиление позиций президента в системе высших органов государства и в руководстве государственными делами, в частности, в период президентства Ш. де Голля, французские коммунисты подчеркивали, что «власть до такой степени сосредоточена в руках главы государства, особенно в области, которую он называет заповедной, – внешней политики, национальной обороны и национальных институтов, – что сами министры узнают о некоторых аспектах деголлевской политики лишь после пресс-конференций или переданных по телевидению выступлений главы государства»¹.

Проблема взаимоотношений между парламентом и правительством в годы Пятой республики решается также в пользу исполнительной власти. В период Четвертой республики вопрос не только об образовании правительства, но и о его деятельности решался в зависимости от расстановки политических сил в парламенте, в Пятой же республике сложилась иная ситуация.

Участие парламента в образовании правительства практически сведено на нет, ибо выражение Национальным собранием недоверия правительству путем принятия резолюции порицания сковано такими условиями (необходимость подписей по крайней мере десятой части членов Национального собрания; возможность голосования только через 48 часов с момента внесения резолюции; подсчет лишь голосов, поданных за резолюцию порицания, которая может быть принята большинством членов Национального собрания; невозможность, как правило, в случае отклонения резолюции порицания ее авторам внести новую аналогичную резолюцию в течение той же сессии), что реализовать данное конституционное положение очень трудно.

Между тем отдельные авторы полагают, что «резолюция недоверия является единственной процедурой, которая напоминает бывший парламентарный режим»². В отличие от периода Третьей

¹ *Баланже Р.* Коммунистические парламентские группы // Проблемы мира и социализма. 1968. № 5. С. 45.

² *Miquel P.* Problèmes et forces politiques de la France contemporaine. P., 1971. P. 37.

и Четвертой республик, теперь правительство функционирует юридически уже с момента назначения его президентом республики. Что касается получения доверия Национального собрания, то это только конституционное право, но не обязанность правительства.

Практика взаимоотношений законодательной и исполнительной власти свидетельствует, что вновь сформированное правительство далеко не всегда ставило на голосование Национального собрания вопрос о доверии. Так, если бывшие премьер-министры М. Дебре в 1959 г. и Ж. Помпиду в апреле и декабре 1962 г. получили доверие у Национального собрания (впрочем, они и не могли не получить его, так как в нижней палате в то время было подавляющее большинство сторонников правительства), то в январе 1966 г. (после президентских выборов) и в апреле и июле 1968 г. (после парламентских выборов) премьер-министры вновь сформированного правительства не сочли нужным прибегать к названной парламентской процедуре. Президент Ш. де Голль полагал, что достаточно его собственного одобрения, ибо его воля не нуждается в согласии парламента.

Хотя формально судьба премьер-министра и правительства зависит от Национального собрания, в действительности она находится в руках президента. В частности, Ж. Помпиду видел в этом «фундаментальное отличие» Пятой республики от Четвертой¹. Если правительству объявлено недоверие, президент может распустить Национальное собрание, в результате чего оппозиция окажется в сложном положении. «В этом смысле, – пишет П. Авриль, – мажоритарный механизм, комбинируемый с правом дискреционного роспуска, ставит президента республики в положение ведущего»². Как это ни парадоксально, в случае получения правительством вотума недоверия оно не обязано уходить в отставку; по решению президента оно может остаться (и остается!) у власти, ибо мнение Национального собрания главой государства в расчет не принимается. «Политическая реальность, – отмечает П. Авриль, – была сильнее, чем положения Конституции, которая не предусмотрела этой второй ответственности»³.

Таким образом, рационализация парламентарного режима привела к усложнению ответственности правительства перед парла-

¹ *Pompidou G.* Entretiens et discours. 1968–1974. Plon, 1975. Т. I. P. 120.

² *Avril P.* Le régime politique de la V^e République. P. 385.

³ *Avril P.* Le gouvernement de la France. P. 80.

ментом. О неэффективности контроля парламента за деятельностью правительства свидетельствует тот факт, что с 1959 до весны 1968 г. было поставлено на голосование только девять резолюций порицания правительству, из которых лишь одна (в 1962 г.) получила поддержку большинства Национального собрания. Однако и в этом единственном случае не последовала отставка правительства, президент предпочел распустить парламент. Зато правительство, пользующееся поддержкой парламента, может быть смещено по усмотрению главы государства. Приводя слова М. Дебре о том, что «в течение долгого времени парламент рассматривался как выражение национального суверенитета» и что теперь «это больше не принято», анализируя практику взаимоотношений между президентом, правительством и парламентом, П. Энтжес писал: «В самом деле, разве мы не были свидетелями в 1962 г. того, как правительство, которое постоянно получало большинство в Национальном собрании, правительство Дебре, исчезло без всякого объяснения потому, что перестало устраивать президента республики? Разве мы не были свидетелями того, как в том же 1962 г. правительство, которым руководил Ж. Помпиду, держалось у власти, хотя имело меньшинство в парламенте?»¹. В 1968 г. Ш. де Голль в силу собственных полномочий, не прибегая к мнению Национального собрания, заменил правительство Ж. Помпиду правительством М. Кув де Мюрвиля.

Преемники Ш. де Голля продолжили его линию. Так, в июле 1971 г. президент Ж. Помпиду назначает премьер-министром П. Месмера, хотя за несколько дней до этого единоличного решения главы государства Национальное собрание выразило доверие правительству Ж. Шабан-Дельмаса 368 голосами против 96. Следует отметить, что в период президентства Ж. Помпиду вопрос о недоверии ставился пять раз, однако это нисколько не влияло на положение правительства². Смещение в августе 1976 г. президентом В. Жискара д'Эстэном с поста премьер-министра Ж. Ширака еще раз подтвердило, что пребывание того или иного политического деятеля на столь высоком правительственном посту по-прежнему зависит от воли президента. Как отмечалось во французской печати, беспрецедентная в истории Пятой республики процедура замены Ж. Ширака новым премьер-министром Р. Барром свидетельствует

¹ *Баланже Р.* Деятельность депутатов-коммунистов в Национальном собрании. С. 58.

² *Авил П.* Le régime politique de la V^e République. P. 410.

о том, что «президент не только назначает премьер-министра, но еще именно он выбирает дату, которая ему кажется своевременной, чтобы назначить другого премьер-министра»¹.

Главная роль в формировании правительства принадлежит президенту. Он решает судьбу правительства и в ходе функционирования последнего. На это обстоятельство постоянно обращают внимание в своих работах французские авторы. «Отныне инвестирующая кабинета депутатами упразднена; правительство существует, начиная с его назначения президентом, – пишет П. Авриль. – Он может потребовать голосования доверия у Национального собрания, но согласно интерпретации, которая одержала верх, оно его не сковывает»². Ввиду дискреционного назначения министров президентом «парламент теоретически не может осуществлять влияние»³. Следует уточнить последнюю формулу, добавив, что и фактически полномочия парламента в этой области крайне ограничены. Как справедливо указывает Ж. Дюкло, «парламентариям дано говорить, но не дано решать»⁴.

Резолюции порицания правительству неоднократно ставились на голосование и в период президентства В. Жискара д'Эстэна⁵, но они также не получали поддержки большинства Национального собрания. Если формально во Франции существует ответственность правительства перед парламентом, то фактически правительство прежде всего отвечает перед президентом, который его единолично назначает и смещает. Ответственность же правительства перед парламентом, по выражению Ж. Бурдо, «служит этикеткой режима»⁶, и ее возможность зависит от воли президента. Во французской печати подчеркивается, что «отныне лицом к лицу находятся две суверенные власти, потому что обе избираются всеобщим голосованием: Национальное собрание и президент. Фактически президент республики имеет теперь власть некоронованного и временного монарха... Избираемый путем плебисцита президент Пятой республи-

¹ Express. 1976. P. 23–29.

² Avril P. Le gouvernement de la France. P. 80.

³ Le Parlement français. Luxembourg, 1974. P. 20.

⁴ Дюкло Ж. Борьба за демократию, против реакционных, авторитарных тенденций // Проблемы мира и социализма. 1971. № 4. P. 40.

⁵ L'Humanité. 1979. 19 déc. 20 nov.

⁶ Цит. по: *Ganshof van der Meersch W. J. Studia ab discipulis amicisque in honorem egregii professoris edita: miscellanea*. P., 1972. Т. III. P. 17.

ки располагает теми же самыми полномочиями, какие имел в свое время Наполеон III. Поэтому каков президент, таков и сам режим»¹.

Сужение полномочий парламента привело также к тому, что парламент лишился права инициативы в вопросе расходования денежных средств; строго регламентированный Конституцией 70-дневный срок рассмотрения бюджета (ст. 47), по истечении которого он может вступить в силу путем издания декрета, существенно ограничивает парламентский контроль за бюджетом. Чтобы добиться принятия выгодного закона, правительство может прибегнуть к процедуре «блокированного голосования» и уклониться таким образом от постатейного голосования; голосование по проекту в целом позволяет правительству не допустить внесения поправок, которые могли бы найти поддержку большинства. Изменение положения парламента проявилось в том, что сократилась продолжительность его работы (до семи месяцев в году), упразднены интерpellации и т. д. Ограничение законодательной функции парламента, уменьшение возможностей контроля с его стороны за деятельностью правительства привели в годы Пятой республики к тому, что парламент, по образному выражению Л. Ноэля, впал в «летаргическое состояние», а потому «его надлежит укреплять без промедления»². Французская коммунистическая партия, учитывая сложившееся положение (вопреки мнению правящих кругов Франции, которые не заинтересованы в упрочении позиций парламента), в своих программных документах и заявлениях требует предоставления членам парламента реальных полномочий в области законодательства и в сфере осуществления контроля за деятельностью правительства³.

¹ *Noël L.* L'avenir du gaullisme. Le sort des institutions de la V^e République. P., 1973. P. 34.

² *Ibid.* P. 34.

³ *Ibid.* P. 133; L'Humanité. 1979. 22 mars.

Порядок комплектования чиновничьего аппарата во Франции*

Вопрос о порядке комплектования чиновничьего аппарата¹ затрагивается Конституцией Французской Республики 1958 г. в самой общей форме: в ней говорится лишь о праве президента республики (ст. 13) и премьер-министра (ст. 21) назначать на гражданские и военные государственные должности. Однако эта проблема непосредственно связана и с теми конституционными нормами, которые регулируют правовое положение граждан. Правда, Конституция 1958 г. не содержит специального раздела о правах и свободах граждан, она лишь провозглашает свою «приверженность правам человека и принципам национального суверенитета, как они были определены Декларацией 1789 г., подтвержденной и дополненной в преамбуле к Конституции 1946 г.»²; таким образом, она как бы подтверждает, что положения этих двух актов формально сохраняют юридическую силу. В Декларации прав человека и гражданина 1789 г. говорилось, что «все граждане равны перед законом и потому все одинаково допускаются на все общественные посты, места или должности соответственно своим способностям и без иных отличий, кроме добродетелей и талантов»³.

По мнению французских юристов, стержнем Ордонанса от 4 февраля 1959 г. № 59-244⁴, который определяет Общий статут чиновников и устанавливает условия и порядок поступления на государственную службу, является принцип равного права на занятие государственных должностей. Закрепленный еще Декларацией прав человека и гражданина 1789 г., он представляет собой не что иное, как «применение более общего принципа равенства всех перед законом»⁵.

* *Конституционное законодательство и государственное управление: межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1977. Вып. 51.*

¹ Подробнее см.: *Савицкий П. И.* Система подготовки чиновников во Франции // *Правоведение.* 1979. № 2.

² Конституции буржуазных стран: сб. документов. М., 1968.

³ Конституция и законодательные акты Французской Республики. М., 1958. С. 43.

⁴ *Code administratif.* 11 éd. P., 1971. P. 555–566.

⁵ *Bourdoncle R.* *Fonction publique et liberté d'opinion en droit positif français.* P., 1957. P. 31.

В соответствии со ст. 16 Ордонанса 1959 г., воспроизводящей в незначительно измененной редакции ст. 23 Закона от 19 октября 1946 г. № 46-2294 об Общем статуте чиновников¹, государственные должности не могут занимать лица: не являющиеся французскими гражданами; не пользующиеся гражданскими правами и не обладающие «хорошей нравственностью»; не выполняющие предписания закона о воинской обязанности; не обладающие необходимыми физическими данными. Французские юристы утверждают, что администрация не имеет права отказать лицу в приеме на государственную службу, если оно отвечает указанным требованиям; что Декларация 1789 г. и базирующееся на ней действующее законодательство «исключают со стороны администрации всякую дискриминацию в комплектовании в силу происхождения, философских и религиозных убеждений или пола»². «Принцип равенства, – пишет Ш. Деббаш, – рассматривается административным судом как основной принцип права, и этот последний пристально следит за его соблюдением администрацией»³.

Однако уже сам закон устанавливает некоторые отступления от этого принципа. Так, лицо, получившее французское гражданство в порядке натурализации, может претендовать на чиновничью должность не ранее чем через пять лет после натурализации⁴.

При приеме на государственную службу далеко не всегда соблюдается принцип равенства полов. Правда, преамбула Конституции 1946 г. провозглашает, что «закон гарантирует женщине во всех областях равные права с мужчиной», но ст. 7 Ордонанса 1959 г., закрепляя принцип равенства полов при поступлении на государственную службу, одновременно оговаривает, что в особых случаях, предусмотренных специальными статутами и характером выполняемых функций, женщина не может занимать некоторые государственные должности. Судебная практика оправдывает дискриминацию женщин характером выполняемой работы. «Эта гибкая и эволюционная формула, – отмечает Ш. Деббаш, – позволяет отстранить женщин от некоторых должностей, признаваемых несовместимыми с женской натурой»⁵.

¹ Конституция и законодательные акты Французской Республики. С. 193.

² *Debbasch Ch. Institutions administratives. P., 1972. P. 249.*

³ *Ibid. P. 249–250.*

⁴ *Code de la nationalité refonte (art. 81) // Bulletin législatif Dalloz. 1973. Année 56. № 3. P. 85–91.*

⁵ *Debbasch Ch. Institutions administratives. P. 250.*

После Второй мировой войны на государственную службу было принято немало женщин, и это дало повод говорить о том, что феминизация государственной службы является «одним из важнейших социальных явлений XX века»¹. Однако более пристальное изучение вопроса показало, что быстрая феминизация публичной функции коснулась только трех низших категорий (*B*, *C* и *D*)². Так, согласно переписи чиновников 1969 г. среди всех государственных служащих в категории *A* женщины составляли 31 %, в категории *B* – 58 %, в категории *C* – 39 % и в категории *D* – 65 %. Из числа женщин-чиновников в эти категории входит соответственно 12, 50, 26,4 и 11,2 %³. Среди чиновников центральной администрации лишь 12–13 % женщин⁴. В состав кабинетов отдельных министерств в первые годы Пятой республики из общего числа чиновников (557 человек) женщин было только 41, а в 1968 г. еще меньше – 18⁵. В 1973 г. среди 108 директоров центральной администрации была всего одна женщина⁶.

Женщинам чинятся препятствия при поступлении на службу в ряд министерств (экономики и финансов, иностранных дел, юстиции, внутренних дел), представляющих собой «цитадель антифеминизма»⁷. Хотя формально женщинам доступны все должности, фактически им ограничен доступ и в состав так называемых Больших корпусов⁸. Так, в 1973 г. среди 194 членов Государственного совета насчитывалось только десять женщин, среди 268 членов Счетной палаты –

¹ *Becane-Pascaud G.* Les femmes dans la fonction publique // Notes et études documentaires. P., 1974. № 4056–4057. P. 5.

² *Darbel A., Schnapper D.* Les agents du système administratif (Morphologie de la haute administration française). P., 1969. P. 50. В соответствии с действующим законодательством чиновники во Франции подразделяются на четыре категории, каждая из которых в порядке их важности обозначается буквами латинского алфавита: *A*, *B*, *C*, *D*.

³ *Becane G.* La féminisation dans la fonction publique // La Revue administrative. 1974. № 158. P. 120.

⁴ *Chapus R.* Cours de droit administratif. P., 1971. P. 161.

⁵ *Siwiek-Pouydesseau J.* Le personnel de direction des ministères. Cabinets ministériels et directeurs d'administrations centrales. P., 1969. P. 38.

⁶ *Becane-Pascaud G.* Op. cit. P. 28.

⁷ *Darbel A., Schnapper D.* Op. cit. P. 57.

⁸ К «Большим корпусам» во Франции принято относить персонал Государственного совета, Счетной палаты, Генеральной инспекции финансов, корпус префектов, дипломатический корпус.

лишь пять¹. В целом высшие должности в государственном аппарате Франции занимает всего лишь 1–2 % женщин².

Разработанная французскими коммунистами Программа демократического правительства народного единства предусматривает, что будущее демократическое правительство Франции отменит всякую дискриминацию, обеспечит реальные гарантии равенства мужчины и женщины, «создаст условия для продвижения женщины, будет содействовать ее участию в экономической, социальной, культурной, политической жизни страны»³. Это положение получило развитие в проекте конституционного закона, содержащего Декларацию свобод, которая должна стать составной частью преамбулы французской Конституции⁴.

При подборе чиновников во Франции важную роль играют политические мотивы. Даже буржуазные авторы признают, что на деле назначение «может санкционировать политическую селекцию чиновников»⁵, может зависеть от «лояльности чиновников по отношению к режиму»⁶. Совершенно ясно, что такие действия органов и должностных лиц, ответственных за реализацию права на занятие государственных должностей, противоречат конституционным принципам, в частности преамбуле Конституции 1946 г., требующей исключить политическую дискриминацию, основанную на различии политических убеждений.

Своеобразно решается и вопрос о «хорошей нравственности». Назначения на должности высшей категории окружены в этом отношении особыми мерами предосторожности⁷. Некоторые буржуазные государствоведы прямо говорят о существовании «моральной селекции»⁸. Таким образом, как отмечается во французской литературе, «несмотря на конституционные утверждения и несмотря на

¹ *Becane-Pascaud G.* Op. cit. P. 7.

² *Debbasch Ch.* Science administrative. P. 394.

³ Parti communiste francais. Changer de cap. Programme pour un gouvernement democratique d'union populaire. P., 1971. P. 65.

⁴ *L'Humanité.* 1975. 16 mai.

⁵ *Gournay G., Kesler J.-F., Siwek-Pouydesseau J.* Administration publique. P., 1967. P. 358.

⁶ Guide pour l'établissement d'un statut du personnel des administrations publiques. P., 1951. P. 36.

⁷ Notions sur la fonction publique en France. P., 1961. P. 18.

⁸ Guide pour l'établissement d'un statut du personnel des administrations publiques. P. 34.

судебный контроль, принцип равенства знает еще спорные отступления помимо исключений, предусмотренных ст. 7 Ордонанса от 4 февраля 1959 г.»¹.

Назначению заинтересованных лиц на должности во Франции предшествует конкурсный отбор, который, по словам Ж.-М. Оби и Р. Дюко-Адера, «представляет собою операцию, предназначенную гарантировать беспристрастное комплектование администрации»². Французские буржуазные государственведы нередко идеализируют конкурсную систему, связывая ее с принципом равного доступа на государственную службу. «Отбор публичных агентов администрацией не является свободным, – пишет Ш. Деббаш. – Принцип равного доступа к публичным службам и метод конкурса дают возможность ограничить дискреционные полномочия административных властей»³. Однако и он вынужден признать, что «в некоторых ограниченных секторах принцип равенства имеет бреши»⁴.

Ордонанс 1959 г. (ст. 18, 20), закрепляющий систему конкурсного отбора, содержит ряд отступлений от этой системы (в связи с созданием нового корпуса чиновников, при комплектовании чиновничьего аппарата низшей категории, включая «резервирование мест» для некоторых категорий граждан и должностных лиц). В последние годы без конкурса замещалось около 10 % должностей⁵.

Порядок назначения чиновников регулируется Конституцией, законами и другими нормативными актами. Назначение на ряд высших должностей осуществляется главой государства или решением правительства в силу их дискреционных полномочий.

На основании ст. 13 Конституции государственные советники, великий канцлер ордена Почетного легиона, послы и чрезвычайные посланники, старшие советники Счетной палаты, префекты, представители правительства в заморских территориях, генералы, ректоры университетов, директора центральных ведомств назначаются президентом республики в Совете министров. Однако указанный перечень не является исчерпывающим, так как эта статья предусматривает возможность издания органического закона, определя-

¹ *Becane G.* Op. cit. P. 121.

² *Auby J.-M., Ducos-Ader R.* Droit administratif. Toulouse, 1970. P. 81.

³ *Debbasch Ch.* Institutions administrative. P. 249.

⁴ *Ibid.* P. 250.

⁵ *Blanc L.* La fonction publique. P., 1971. P. 87; *Gazier F.* La fonction publique dans le monde. P., 1972. P. 100.

ющего «другие должности, назначения на которые производятся в Совете министров, а также условия, при которых президент республики может уполномочить кого-либо осуществлять право назначения на должности от его имени». Так, Ордонанс от 28 ноября 1958 г. № 58-1136, содержащий органический закон о назначениях на гражданские и военные государственные должности¹, в дополнение к Конституции дает перечень должностных лиц, назначаемых в Совете министров (генеральный прокурор при Кассационном суде, генеральный прокурор при Счетной палате, генеральный прокурор при Апелляционном суде в Париже и др.) или непосредственно декретом президента республики (члены Государственного совета и Счетной палаты, члены корпусов, комплектование которых обычно обеспечивается выпускниками Национальной школы администрации и политехнической школы, члены корпуса префектов и т. д.).

Кроме того, органический закон предусматривает, что на основании ст. 13 и 21 Конституции право назначения на гражданские и военные государственные должности, за исключением тех, которые указаны в ст. 13 Конституции и ст. 1 и 2 данного закона, может быть делегировано декретом президента премьер-министру. Более того, Ордонанс 1958 г. в силу законодательных и регламентарных актов допускает передачу полномочий на назначение чиновников министрам и подчиненным органам власти. Таким образом, органический закон 1958 г. предоставил право назначения чиновников по собственному усмотрению довольно широкому кругу должностных лиц.

Изыятия из общего порядка назначения чиновников на должности закреплены также Ордонансом от 4 февраля 1959 г., в соответствии с которым «регламент публичной администрации определяет для каждой администрации и службы высшие должности, назначения на которые зависят от решения правительства» (ст. 3). По признанию одного из видных исследователей французской государственной службы Р. Катрин, при назначении на посты, называемые «политическими», свобода министров и правительства является в принципе полной². Обособление этих должностей иногда оправдывают тем, что они «находятся на границе администрации и полити-

¹ *Duverger M.* Constitutions et documents politiques. P., 1971. P. 285.

² *Cahterine R.* Le fonctionnaire français. P., 1961. P. 102.

ческой власти», что им нужно дать политический импульс¹. Перечень «пограничных» высших должностей содержится в Декрете от 21 марта 1959 г.

Предоставление правительству широких дискреционных полномочий при назначении многочисленных высших должностных лиц противоречит классической французской теории государственной службы, рассматривающей чиновника как лицо, находящееся на службе государства или нации, но не правительства. На самом деле занимаемое этими высокопоставленными чиновниками должностное положение побуждает их верноподданнически служить не столько закону, сколько правительству, которое в силу веры в единство убеждений предоставило им такие места. Следовательно, чиновники, занимающие самые высокие посты, вынуждены не только лояльно относиться к правительству, но и всегда присоединяться к его мнению, ибо в противном случае они будут смещены по мотивам политического недоверия. «Для них, – отмечает Ж. Бурдо, – обязанность конформизма исключает всякую свободу мнения. Но это исключение вполне терпимо, потому что оно, если можно так сказать, является официальным»². По мнению Ж. Бурдо, список должностей, на которых чиновники теряют независимость и принуждены к конформизму, краток. Но этот вывод о краткости указанного списка обусловлен тем, что автор сужает перечень высших чиновников, данный в Декрете от 21 марта 1959 г., и включает в него только префектов, послов и верховных комиссаров, заявляя, что они, будучи рупором правительства, «должны в любой момент оправдывать его действия и его политику»³. На практике же заинтересованные правящие круги подвергают перечень, содержащийся в Декрете 1959 г., расширительному толкованию. Да и сам Ж. Бурдо вынужден признать, что правительство в подавляющем большинстве стремится политизировать функции⁴.

Назначение чиновников по собственному усмотрению способствует политизации государственной службы, проводимой в интересах правящих буржуазных партий, и усиливает позиции руководителя по отношению к подчиненным. «В итоге, – отмечает В. Силвера, – положение высших должностей является со всех то-

¹ *Ayoub E.* La fonction publique. P., 1975. P. 88.

² *Burdeau G.* Les libertés publiques. P., 1966. P. 222.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.* P. 223.

чек зрения нарушающим нормы, установленные общим статутом. Назначенные дискреционно агенты, занимающие высшие посты, отзываются по приказанию. Они не получают никакой гарантии и подвергаются очень строгим обязательствам, которые практически лишают их в целом осуществления прав, признанных за чиновниками»¹.

Подавляющая масса чиновников (примерно 90 %) назначается по результатам конкурса, рассматриваемого как «операция профессионального отбора, осуществляемого на основе испытаний, которые предопределяют отбор агентов в пределах контингента мест»². Конкурс проводится с учетом неписаных правил, выработанных юриспруденцией и составляющих «общие принципы права или принципы процедуры»³.

В акте, называемом «допуском к конкурсу», администрация подтверждает список кандидатов, которые могут претендовать на вакантные места. Однако она может приостановить запись и даже исключить из списка кандидатов, которые, по ее мнению, не отвечают интересам публичной службы, иначе говоря, являются нежелательными. Во время проведения конкурса на одно место приходится в среднем десять кандидатов⁴. В соответствии с французским законодательством проведение конкурса возлагается на назначенное администрацией жюри, которое по результатам экзаменов составляет список претендентов на вакантные должности. Но администрация не обязана назначать предложенных таким образом кандидатов; она, например, может реорганизовать службу или провести сокращение должностей, в результате чего отпадает потребность в новых кадрах.

По способу организации конкурсы могут быть общими для различных министерств или специальными для одного министерства (ведомства). В последние годы во Франции наблюдается тенденция к частичной унификации конкурса, например путем создания специальных учебных заведений: Национальной школы администра-

¹ *Silvera V.* La fonction publique et ses problèmes actuels. P., 1969. P. 253.

² *Sandran P.* Le régime juridique des concours de la fonction publique. Bordeaux, 1972. P. 45.

³ *Auby J.-M., Ducos-Ader R.* Op. cit. P. 81.

⁴ *Gazier F.* Les institutions administratives françaises. P., 1967. Supplément, 1971. P. 473.

ции, институтов региональной администрации, институтов политических наук и др.

Между дипломом об образовании и занимаемой должностью существует тесная связь. «По общему правилу можно сказать, – пишет Б. Гурней, – что диплом является базой классификации государственных служащих во Франции»¹. Однако доступ в учебные заведения, призванные готовить высших чиновников, практически закрыт представителям широких народных масс, так как поступающие должны иметь среднее или высшее образование, получить которое трудящиеся фактически не имеют возможности. Так, в Национальной школе администрации четвертая часть, а иногда даже треть принятых слушателей – это дети высших чиновников², тогда как доля детей рабочих и крестьян составляет около 1 %³. По данным буржуазных авторов, из всех занимающих высшие чиновничьи должности выходцы из рабочих и крестьян составляют около 5 %⁴.

Вполне очевидно, что конкурс – это не только способ комплектования аппарата чиновников, но также и привилегированный инструмент политико-социального продвижения⁵.

Во время конкурсных экзаменов во Франции наряду с традиционными испытаниями, основанными на знании специальных вопросов, все больше и больше внимания уделяется вопросам общей культуры (так называемые интервью, цель которых – «обнаружить человеческие качества кандидатов»), нередко используются и психотехнические тесты по вопросам, не связанным с должностными обязанностями будущего чиновника, с тем чтобы отобрать «нужных» и «надежных» кандидатов.

Решая вопрос о том, каким объемом знаний должен обладать высший чиновник в начале своей карьеры, точнее, следует ли при комплектовании государственного аппарата подбирать «узкоспециализированных чиновников или чиновников относительно многопрофильных, французская доктрина различает два критерия – интеллектуальный и профессиональный»⁶. Во француз-

¹ *Gournay B.* Science administrative. Structure et fonctionnement de l'appareil gouvernemental: aspects techniques, humains et politiques. P., 1966. P. 63.

² *Debbasch Ch.* L'administration au pouvoir. Fonctionnaire et politique sous la V^e République. P., 1969. P. 83, 84.

³ *Debbasch Ch.* Science administrative. P. 420.

⁴ *Ayoub E.* Op. cit. P. 96.

⁵ *Ibid.* P. 95.

⁶ *Gournay B., Kesler J.-F., Siwek-Pouydesseau J.* Op. cit. P. 361.

ской администрации, как, впрочем, в Англии и ФРГ (в отличие от США), получил распространение последний принцип, в силу которого, по мнению Б. Гурнея, начинающий чиновник должен обладать относительно точными познаниями в области права, экономики и социальных наук¹.

В течение долгого времени во Франции государственную службу пытались рассматривать в качестве автономной системы, которая якобы функционирует независимо от социально-экономических и других факторов. В действительности же на комплектование государственного аппарата прямо или косвенно оказывали и оказывают влияние социально-экономические, политические и другие проблемы, существующие в стране.

Своеобразно трактуют вопрос о таком влиянии М. Лонг и Л. Блан. Они пишут, что администрация вступает в известную конкуренцию с частным сектором. «Она может даже в некоторой мере способствовать решению проблемы занятости: ограничивая свой набор в период высокой занятости, увеличивая его в период низкой занятости, она корректирует напряженность, которая вызывает излишек предложения или спроса мест в других секторах»².

По мнению М. Лонга и Л. Блана (а также Ж. Миньо и Ф. д'Орсэ), традиционно корпус чиновников «питается» в районах с избытком рабочей силы, т. е. в экономически слабо развитых районах (например, Бретань, Юго-Запад, Центр и др.), которые стали «главным резервом чиновничества»³. Они подчеркивают, что, например, район Севера «не фигурировал среди традиционных зон комплектования», но «недавние трудности текстильной промышленности и шахт явно благоприятствовали публичной функции»⁴. Нам думается, что рассматривать администрацию в качестве регулятора занятости – значит преувеличивать значение ее деятельности в этом направлении. Администрация стремится принять на государственную службу столько чиновников, сколько необходимо в тот или иной период, мало обращая внимания на конъюнктуру, складывающуюся на рынке труда. Между тем к вопросу о комплектовании чиновничьего аппарата по географическим районам надо подходить с учетом категории государственных служащих. Так, если иметь в виду прежде всего высших чиновников, то здесь кар-

¹ *Gournay B.* Op. cit. P. 22.

² *Long M., Blanc L.* L'économie de la fonction publique. P., 1969. P. 59.

³ *Ibid.* P. 121; *Mignot G., Orsay Ph. de.* La machine administrative. P., 1968. P. 11.

⁴ *Long M., Blanc L.* Op. cit. P. 122.

тина не в пользу названных районов. Комплектование чиновничьего аппарата высшей категории узурпировано Парижем¹.

Действующий во Франции порядок комплектования способствует замкнутости государственной службы, сужает социальный состав высших и части средних чиновников, отрывает их от широких слоев трудящихся масс и ставит их над народом.

¹ *Debbasch Ch. Science administrative. P. 423.*

К вопросу о понятии государственной службы и классификации чиновников во Франции*

Французское законодательство связывает правовое положение чиновников с характерным для французской теории понятием «публичной службы» (*fonction publique*). Впрочем, обычно употребляемый в русском языке перевод выражения «*fonction publique*» как «государственная служба» не совсем точен: он недостаточно полно отражает нюансы, которыми наполнено это своеобразное понятие, он не соответствует смыслу, который вкладывают в него во Франции законодательство, юриспруденция и доктрина, а только передает его общее содержание.

О неадекватности перевода свидетельствует и тот факт, что государственная служба (*service publique, service publique d'Etat*) как таковая существует во Франции давно, а выражение «*fonction publique*» употребляется в течение всего каких-нибудь 30 лет. «В административной действительности, выражение „чиновник“ породило выражение „публичная функция“, а не наоборот, как может показаться чисто лингвистически»¹. Слово «*fonctionnaire*» в правовом обиходе означает «должностное лицо», «служащий (государственный)», «чиновник».

По определению Л. Блана, «публичная функция охватывает всех агентов публичной администрации, каков бы ни был их статус и независимо от того, находятся ли они на службе государства, местного коллектива или публичного учреждения с администра-

* *Политическая организация общества (история и современность): межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1977. Вып. 56.*

¹ *Chavanon Ch. Les fonctionnaires et la fonction publique. P., 1952. P. 9.*

тивным характером»¹. Поэтому, как справедливо отмечает Ф. Газье, «публичная функция охватывает не только чиновников, но всех тех, кто имеет отношение к управлению, планированию и т. п.»². С его точки зрения, «публичная функция» – удобное выражение, которое не имеет юридически точной определенности, но применяется в практике и теперь употребляется в значительной части стран мира.

Нередко термины «публичная функция» и «администрация» употребляются как взаимозаменяемые, но, строго говоря, «администрация» – более широкое понятие, чем «публичная функция». Проводя между ними различия, некоторые французские авторы высказывают почти противоположные мнения. Одни считают, что «публичная функция» представляет собой систему служб администрации, тогда как администрация состоит из персонала, главным образом чиновников³; другие полагают, что администрация включает публичных лиц и службы, состоящие из различных структурных подразделений (управлений, бюро и т. д.), тогда как структура «публичной функции» касается только административного персонала⁴.

Термин «администрация» французскими специалистами толкуется также двояко. Под администрацией в широком смысле слова обычно понимается государство в целом и другие «публичные коллективы» (департаменты, коммуны, публичные учреждения); в узком смысле слова администрация представляет собой службы, зависящие непосредственно от центральной власти. К ним относятся министерства и приравненные к ним органы (например, комиссариаты), а также внешние службы, функционирующие на различных уровнях (регион, департамент, коммуна)⁵.

На службе государства во Франции находятся различные категории должностных лиц, объединяемые родовым понятием «публичные агенты». Обычно под публичным агентом понимают лицо, подчиненное нормам публичного права, осуществляющее профессиональную деятельность на службе публичного коллектива и назначенное актом публичной власти. В отличие от него агентом частного права признается всякий, чья деятельность даже в том случае, если он находится на службе публичного коллектива,

¹ Blanc L. La fonction publique. P., 1971. P. 7.

² Gazier F. La fonction publique dans le monde. P., 1972. P. 13.

³ Chavanon Ch. Op. cit. P. 9.

⁴ Auby J.-M., Ducos-Ader R. Droit administratif. Toulouse, 1970. P. 57–58.

⁵ Mignot G., Orsay Ph. de. La machine administrative. P., 1968. P. 4.

регулируется нормами частного права¹. Самую важную категорию публичных агентов составляют чиновники.

Понятие государственной службы, издавна утвердившееся во французской литературе и законодательстве, как раз и имеет в виду службу одних только чиновников.

Во французской правовой литературе принято противопоставлять французскую концепцию государственной службы, воспринятую в большинстве стран Западной Европы, американской концепции; в основе первой лежит понятие «карьера», тогда как основу второй составляет понятие «должность»². Согласно американской концепции чиновник, заняв определенную должность, остается на ней в течение долгого времени, теоретически – постоянно; во Франции же считается, что чиновник, зачисленный на одну из административных должностей, обязан всю свою жизнь посвятить государственной службе, а государство должно в свою очередь гарантировать ему продвижение (карьеру) в соответствии с его квалификацией и поведением.

В обиходном языке, или, как говорят Ж. Миньо и Ф. д'Орсэ, «для человека с улицы»³, чиновником признается всякое лицо, находящееся на службе любой администрации, чья работа прямо или косвенно оплачивается в конце каждого месяца государством или публичным коллективом без учета ее количества и качества⁴. Столь широкое толкование понятия «чиновник» приводит к тому, что оно охватывает фактически всех публичных агентов; во Франции насчитывается около 3,5 млн таких «чиновников»⁵. В действительности же понятие «чиновник» значительно уже понятия «публичный агент»; оно применяется только к некоторым агентам администрации⁶.

Вопрос об определении понятия «чиновник» во французском законодательстве и французской доктрине остается сложным и до конца не решенным. По мнению Д. Рюзье, «в настоящее время во

¹ *Ayoub E.* La fonction publique. P., 1975. P. 19–20; *Ruzié D.* Les agents des personnes publiques et les salariés en droit français. P., 1960. P. 17–18.

² *Silvera V.* La fonction publique et ses problèmes actuels. P., 1969. P. 20.

³ *Mignot G., Orsay Ph. de.* Op. cit. P. 5.

⁴ *Chapus R.* Cours de droit administratif. P., 1971. P. 49.

⁵ *Mignot G., Orsay Ph. de.* Op. cit. P. 5.

⁶ *Debbasch Ch.* Institutions administratives. P., 1972. P. 244.

французском административном праве нет определения чиновника, данного законом»¹.

Как отмечает Э. Эйюб, даже в юридическом языке термин «чиновник» используют недостаточно точно: так, в судебных решениях обозначают этим словом всех граждан, облеченных в какой-то степени долей публичной власти или обладающих выборным или невыборным публичным мандатом². Широко толкуется понятие «чиновник» в уголовном и гражданском праве; с точки зрения уголовного права, например, чиновником считается всякое лицо, осуществляющее публичную функцию³. По мнению Ж.-М. Оби и Р. Дюко-Адера, не существует «общего и абсолютного определения чиновника»⁴. В административном праве к категории «чиновники» отнесена лишь часть агентов публичной службы.

Французская доктрина административного права дает различные определения чиновников. Юридическими признаками статуса чиновника чаще всего считаются занятие на государственной службе постоянной должности, включение в штат, подчинение специальным актам, называемым статутами. Включение в штат (*titularisation*) предполагает издание акта, который, интегрируя публичного агента в административную иерархию, окончательно предоставляет ему качество чиновника и позволяет получать все привилегии, установленные законодательством для данной специальной категории государственных служащих (жалованье, продвижение по службе, особые дисциплинарные гарантии, право на пенсию и т. д.). Подчинение чиновников специальным актам означает, что «между чиновником и государством не может быть договорной дискуссии»⁵.

Занятие постоянной должности и включение в штаты – это те черты, которые, как отмечает Ш. Деббаш, отсекают от категории чиновников лиц, временно исполняющих обязанности, и стажеров, которые еще не введены в должность, но имеют возможность стать чиновниками⁶.

¹ *Ruzié D.* Op. cit. P. 24.

² *Ayoub E.* Op. cit. P. 24–25.

³ *Chapus R.* Op. cit. P. 49.

⁴ *Auby J.-M., Ducos-Ader R.* Op. cit. P. 28.

⁵ *Chavanon Ch.* Op. cit. P. 131.

⁶ *Debbasch Ch.* Op. cit. P. 245–246. Д. Рюэзе среди чиновников выделяет штатных чиновников (*fonctionnaires titulaires*), т. е. собственно чиновников, чиновников в полном смысле этого слова и чиновников, не занимающих постоянную должность (*fonctionnaires non titulaires*), потенциальных чиновников (*fonctionnaires en puissance*), относя к последним, в частности, стажеров.

Правовое положение чиновников, их профессиональная деятельность, а также некоторые основные принципы, касающиеся государственной службы, регулируются статутом. Наличие статута свидетельствует прежде всего об определенных гарантиях. «Слово „статут“, – пишет А. де Лобадер, – вызывает в представлении идею гарантий. Требовать статут – это требовать гарантии. Когда говорят, что в стране провинция требует статут, хотят сказать, что она стремится к гарантиям автономии»¹. Статут чиновников, по его мнению, есть нечто большее, чем простая кодификация соответствующих норм и функций².

Различают понятия общего статута и частных статутов. Общий статут представляет собой совокупность юридических норм, которые применяются ко всем чиновникам. Эти нормы установлены законами, регламентарными актами (декретами, ордонансами, реже приказами), реже – судебными решениями, постановлениями Государственного совета.

В период Четвертой республики, когда сфера действия закона не была ограничена и вопросы государственной службы регулировались законодательным путем, Общий статут чиновников был утвержден Законом от 19 октября 1946 г. № 46-2294³. Этот акт был разработан по инициативе Французской коммунистической партии, в частности ее Генерального секретаря М. Тореза, заместителя председателя Совета министров, ведавшего делами государственной службы; не случайно Статут 1946 г. получил название «статут Тореза».

Конституция Пятой республики изъяла из сферы исключительной компетенции парламента принятие актов, регулирующих правовое положение чиновников, предусмотрев, что закон устанавливает правила, касающиеся только «основных гарантий, предоставляемых гражданским государственным служащим и военнослужащим» (ст. 34). Действующий ныне Общий статут чиновников был подготовлен без всякого участия парламента и утвержден Ордонансом от 4 февраля 1959 г. № 59-244⁴.

¹ *Laubader A. de. Cours de droit administratif. P., 1971. P. 24.*

² *Ibid. P. 25.*

³ Конституция и законодательные акты Французской Республики. М., 1958. С. 187–220.

⁴ *Code administratif. P., 1971. P. 555–566.*

Статут чиновников 1959 г. воспроизводит многие положения Закона 1946 г. «Но внесенные поправки, – отмечает Ш. Деббаш, – обеспечивают лучшее подчинение чиновников иерархической власти и в действительности правительству»¹. Наиболее демократические статьи прежнего статута парализованы, в частности принижена роль Высшего совета государственной службы и технических паритетных комиссий, которые «отныне обладают только лишь консультативными полномочиями»².

Общий статут применяется отнюдь не ко всем чиновникам: он касается только чиновников центрального аппарата и так называемых публичных учреждений. Он не применяется ни к персоналу, обслуживающему парламент, ни к судебному персоналу, ни к военному персоналу, ни к персоналу администраций, служб и публичных учреждений государства, которые имеют промышленный или торговый характер. Общему статуту полностью подчинены примерно 600 тыс. чиновников³. По данным Л. Блана, они составляют 30 % персонала публичных агентств⁴.

Под частным статутом понимается система норм, применяемых по отношению к тому или иному корпусу чиновников и определяющих порядок поступления на службу в этот корпус, механизм продвижения по службе и т. д. «Корпуса объединяют чиновников, – говорится в ст. 17 Общего статута, – подчиненных тому же самому статуту и имеющих призвание к тем же самым чинам». Каждый корпус функционирует на основе собственного частного статута, применяющего Общий статут.

С назначением на должность чиновник входит в определенный корпус, в котором разворачивается его карьера. Чиновники, состоящие в одном и том же корпусе, подчинены общим правилам; они имеют право на равный правовой режим по всем вопросам, касающимся прохождения службы (повышение и перевод по службе, вознаграждение, прекращение функций и др.).

Корпус объединяет чиновников одной и той же профессии и включает многочисленные чины и должности.

В каждом министерстве существуют «свои» корпуса чиновников (например, корпус административных секретарей, корпус атта-

¹ *Debbasch Ch. La V^e Republique et Administration // Le Monde. 1967. 30 mars. P. 5.*

² *Ibid.*

³ *Ayoub E. Op. cit. P. 50.*

⁴ *Blanc L. Op. cit. P. 8.*

ше центральной администрации и т. д., частные статуты которых идентичны статутам аналогичных корпусов других министерств), за исключением одного межминистерского корпуса – корпуса гражданских администраторов. Внутренняя структура чиновничьих корпусов регулируется декретами в Совете министров.

Частные статуты устанавливаются для членов корпуса, комплектуемых из выпускников Национальной школы администрации (Государственный совет, Счетная палата, дипломатический корпус и др.), для корпуса преподавателей и для корпусов, за которыми признан технический характер. Однако отступления от положений Общего статута чиновников могут быть сделаны в частном статуте только после заключения Высшего совета государственной службы.

Частных статутов во Франции насчитывается огромное множество – от статута префектов до статутов смотрителей маяка или надзирателей тюрем. Эти статуты охватывают примерно 350 тыс. чиновников, или 18 % общего числа публичных агентов государства. Своеобразный частный статут установлен для 600 тыс. преподавателей, составляющих 30 % публичных агентов¹. Автономные статуты распространяются примерно на 250 тыс. человек (военный персонал, судьи и т. п.)².

В зависимости от уровня квалификации, выполняемых функций и порядка комплектования во французской администрации различают четыре категории чиновников, которые обозначаются начальными буквами латинского алфавита: *A*, *B*, *C*, *D* (ст. 17 Ордонанса от 4 февраля 1959 г.). Закон не определяет понятия категории чиновников, отсылая к регламенту публичной администрации, однако на деле такого акта нет. Определение категории чиновников встречается только в трудах отдельных французских ученых. «Категория, – пишет Ф. Газье, – это совокупность должностей, которые содержат в себе квалификацию того же самого порядка»³.

Каждая категория чиновников представляет собой особую замкнутую касту со своими специфическими условиями комплектования, прохождения службы, вознаграждения и т. д., каждая категория отражает уровень интеллектуальной и профессиональной подготовки составляющих ее чиновников, их место и роль в осуществлении власти. Так, категория *A* объединяет высших чиновников, которые

¹ *Blanc L.* Op. cit.

² *Ayoub E.* Op. cit. P. 50.

³ Цит. по: *Ruzié D.* Op. cit. P. 35.

призваны вести наиболее важные дела, связанные с общей политикой правительства: заниматься подготовкой законов, декретов, регламентов и министерских решений, а также разрабатывать необходимые директивы, касающиеся исполнения указанных актов. В категорию *B* входят чиновники, занимающиеся реализацией принятых решений. Впрочем, в деятельности чиновников этой категории допускается возможность личной оценки, инициативы, иногда предоставляется даже право решения. На чиновников категории *C* возлагаются обязанности, вытекающие из функций «специализированного исполнения», а на чиновников категории *D* – функции «простого исполнения»; личная инициатива чиновников обеих этих категорий сведена к минимуму. В действительности «различие между специализированным исполнением и простым исполнением является весьма теоретическим»¹. На практике функции чиновников категорий *C* и *D* обозначаются общим термином «исполнение».

Функции, выполняемые во Франции чиновниками, самым непосредственным образом связываются с уровнем образования. Так, лицо, претендующее на место среди чиновников категории *A*, должно иметь высшее образование; чиновником категории *B* может стать только тот, кто имеет полное среднее образование; для занятия должностей категории *C* требуется документ об окончании первого цикла средней школы, а для того чтобы поступить на службу в самую низшую категорию, достаточно начального образования.

Чиновники распределены по категориям неравномерно: представители категории *A* составляют 20 % всех чиновников, категории *B* – 41 %, *C* – 32 % и *D* – 7 %².

С одной стороны, каждая из четырех категорий чиновников сама не является абсолютно однородной, а с другой стороны, разные категории не изолированы строго друг от друга.

Весьма разноплановые функции выполняют чиновники высшей категории, где наряду с должностными лицами, вершащими важные государственные дела, имеются и менее значительные группы чиновников. Например, высшие государственные служащие сферы национального образования и преподаватели университетов формально входят в эту категорию, но фактически они в подавляющем большинстве далеко отстоят от настоящей политики и тем более от

¹ *Mignot Q.*, *Orsay Ph. de.* Op. cit. P. 17.

² *Debbasch Ch.* Science administrative. P., 1971. P. 430.

реального руководства государственными делами; они составляют 65 % всех чиновников категории A^1 .

Говоря о классификации французских чиновников, Ш. Деббаш справедливо указывает, что «одна особая категория частично перекраивает эту классификацию: категория, представляющая собою в целом высокопоставленных чиновников (*hauts fonctionnaires*)»². Речь идет о чиновниках, назначение которых резервировано за правительством и которые, по словам Ш. Деббаша, «подчинены строгому политическому конформизму»; они находятся в непосредственных отношениях с органами политической власти (министрами) и осуществляют высшие функции власти (например, руководство центральной администрацией и др.)³.

Многочисленность чиновников категории A не позволяет им всем занимать должности, связанные с осуществлением функций концепции и руководства. В связи с этим выделяется подкатегория A^1 (атташе центральной администрации, инспектора внешних служб и др.), стоящая ступенькой ниже подкатегории A в более узком ее понимании (члены «Больших корпусов», представители корпуса гражданских администраторов, члены высших технических корпусов и др.), для занятия должности в рамках которой, кроме диплома о высшем образовании, необходимо иметь еще один диплом, например диплом об окончании одной из «больших школ».

Впрочем, и подкатегория A^1 далеко не однородна. Это побудило некоторых специалистов⁴ подразделить ее еще на четыре подгруппы: «*главные*» чиновники (*fonctionnaires principales*), к числу которых относят атташе центральной администрации, атташе префектуры, различных инспекторов налогового, таможенного и других ведомств; «*высшие*» чиновники (*fonctionnaires superieurs*), среди которых большинство руководителей внешних служб в департаментах, значительная часть высших инженеров, находящихся на государственной службе, и большинство гражданских администраторов; «*высокопоставленные*» чиновники (*hauts fonctionnaires*), действительно осуществляющие функции концепции и руководства (генеральные секретари, директора, главы служб, заместители и по-

¹ *Debbasch Ch. Science administrative. P. 430.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Gournay B., Kesler J.-F., Siwek-Pouydesseau J. L'administration publique. P., 1967. P. 429–430; Mignot G., Orsay Ph. de. Op. cit. P. 18–19.*

мощники директоров) либо занимающие особо ответственные посты (члены министерских кабинетов, гражданские администраторы ключевых секторов); «великие» чиновники (*grands fonctionnaires*), находящиеся в постоянных отношениях с политическими деятелями (от четвертой части до трети членов министерских кабинетов, особенно члены кабинетов президента и премьер-министра, половина директоров центральных администраций, некоторое число префектов и послов, директора самых важных публичных учреждений)¹.

Неоднородность наблюдается и в категории *B*, где в рамках центральных администраций и внешних служб параллельно работают лица, занимающие административные и технические должности, а также представители системы образования (например, учителя).

Служба абсолютного большинства французских чиновников проходит в рамках одного и того же корпуса с момента назначения и до увольнения. Переход чиновников из одного корпуса в другой обычно не допускается, но если это все же происходит, чиновник, как правило, теряет права и привилегии, приобретенные в предыдущем корпусе. Такое положение ведет к изолированности чиновников одного корпуса от чиновников другого корпуса, порождает корпоративизм. Администрация стремится сохранить чиновников в том же самом корпусе, не дать им возможности подняться на более высокую ступень административно-социальной иерархии, сдерживая тем самым социальное продвижение чиновников.

Каждый чиновник соответствующего корпуса имеет чин (*grade*), определяемый ст. 28 Общего статута «как звание (*titre*), которое дает его носителю возможность занять одну из должностей, резервируемых для этого чина». Иначе говоря, чин указывает на место лица в служебной иерархии корпуса. В отличие от понятий корпуса и чина понятие должности не нашло отражения в Общем статуте чиновников 1959 г. Должность указывает на функции, выполняемые чиновником после назначения его на «рабочий пост». По мнению отдельных авторов, корпуса объединяют чиновников «не в зависимости от их функций, а в зависимости от перспектив их карьеры»².

Корпус включает несколько чинов, каждому из которых соответствуют конкретная должность (однако должность не совпадает с чином), установленное жалование (индекс или зона индексов), определенные функции и административное положение.

¹ *Gournay G., Kesler J.-F., Siwek-Pouydesseau J.* Op. cit. P. 430.

² *Mignot G., Orsay Ph. de.* Op. cit. P. 22.

Положение чиновника в зависимости от чина не является строго определенным, как указано в нормативном акте. «Принцип равенства режима чиновников одного и того же корпуса, – отмечает Э. Эйюб, – на деле не является абсолютным»¹. Существующая дискреционная власть в назначении чиновника ломает перегородки и препятствия, установленные законом, поскольку полномочия компетентного органа ограничены только необходимостью соблюдения формального соответствия между чином и некоторыми должностями. Такое отступление от закона приводит к тому, что, с одной стороны, предоставляется должность, соответствующая более высокому чину, чем у чиновника – обладателя этой должности, в результате чего нередко чиновники различных званий бок о бок решают одни и те же задачи; с другой – чиновники одного чина могут занимать различные должности.

Упомянутое отступление позволило некоторым авторам заявить об отделении чина от должности². В действительности, как правильно отмечает Э. Эйюб, связь чина с должностью – правило, тогда как отделение чина от должности – исключение³. Но правило распространяется на основную массу чиновников, а исключение затрагивает лишь незначительную их часть, главным образом высших чиновников, которые временами оставляют свою должность для того, чтобы занять важные посты в канцелярии президента, в министерских кабинетах, во главе управлений, центральной администрации и т. д.

Шансы на продвижение у чиновников различны. Далеко не каждому чиновнику удастся достигнуть высшего чина в корпусе. Как отмечают французские авторы, «если все инспектора финансов становятся главными инспекторами, то не все супрефекты становятся префектами»⁴.

Внутри каждого чина существует подразделение на разряды (classes) и классы (échelons), которым соответствуют различные вознаграждения. Так, согласно Декрету от 27 февраля 1961 г. № 61-204 чиновники категории *B* во всех корпусах распределены между двумя разрядами: обычным, состоящим из 11 классов, и исключительным, включающим только один класс (ст. 2, 6–9), причем число чиновников, принадлежащих к исключительному разряду,

¹ *Ayoub E.* Op. cit. P. 124.

² *Blanc L.* Op. cit. P. 23.

³ *Ayoub E.* Op. cit. P. 74.

⁴ *Gournay B., Kesler J.-F., Siwek-Pouydesseau J.* Op. cit. P. 427.

не может превышать 20 % общего состава чиновников обоих разрядов. Средняя продолжительность пребывания в каждом из классов разрядов и чинов устанавливается от одного года до трех лет, а минимальная – от одного года до двух лет трех месяцев (ст. 4); продолжительность пребывания в классе возрастает с увеличением класса и разряда¹.

Согласно Декрету от 16 февраля 1957 г. № 57-175 иерархическая лестница чиновников категории *C* включает десять классов, а чиновников категории *D* – восемь (ст. 1). До перехода в следующий класс необходимо находиться в предыдущем классе от одного года до четырех лет, однако установленная средняя продолжительность пребывания в том или ином классе при условии получения чиновником хороших оценок во время прохождения службы может быть сокращена до 18 месяцев вместо двух лет, до двух лет вместо трех, до трех лет вместо четырех (ст. 2)².

Таким образом, классификация чиновников во Франции в значительной мере является условной. Переплетение в одной категории совершенно разных групп чиновников скрывает действительное место группы и подлинную роль чиновников в механизме функционирования органов, в руководстве тем или иным институтом.

¹ Fonctionnaires de la catégorie B. Dispositions statutaires et échelonnement indiciaire // JORF. 1964. № 1245. P. 1–8, 11–19.

² Fonctionnaires de l'Etat de catégorie C et D // JORF. 1967. № 1190.

Правовые предпосылки «пантуфляжа» чиновников во Франции*

В послевоенный период, особенно в последние годы, во французской государственно-правовой литературе, посвященной правовому и фактическому положению чиновников, получило распространение специфическое понятие «пантуфляж». Этим словом, производным от «*rapantoufle*» («домашняя туфля»), обычно обозначают возможность для чиновника получить какое-либо «теплое местечко». «Пантуфляж» как правовой институт предполагает занятие чиновником выгодной должности за пределами того корпуса, в котором

* *Политическая организация общества (история и современность): межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1977. Вып. 56.*

он проходит государственную службу. Своеобразие этого института состоит в том, что французский чиновник в силу закона может получить желаемую должность, формально не покидая окончательно администрацию, в штате которой он находится. Такое положение вытекает из ст. 34 Ордонанса от 4 февраля 1959 г. № 59-244, содержащего Общий статут чиновников¹, которая предоставляет чиновнику возможность находиться на службе, будучи откомандированным (*en service détaché*), «вне рамок» или вне кадровых разрядов (*hors cadres*) и в резерве (*en disponibilité*). По мнению Ж. Люпи, все эти три случая являются «исключительными ситуациями, потому что они не представляют обычных рамок, в которых осуществляется деятельность чиновников»².

В соответствии со ст. 38 Общего статута откомандирование – это положение чиновника, находящегося за рамками корпуса, в котором он проходил службу (*corps d'origine*), но продолжающего пользоваться в этом корпусе правами на повышение по службе и пенсию. Откомандирование позволяет чиновнику проходить службу за пределами «своего» корпуса, но продолжать свою карьеру в корпусе, который он временно покинул.

Откомандирование производится по просьбе чиновника или по долгу службы³, однако для этого необходимо заслушать мнение соответствующих компетентных административных паритарных комиссий (АПК), а также должны быть соблюдены установленные в законе условия. Откомандирование может быть реализовано на основании «двойного согласия»: службы, в которой состоит чиновник, и службы, которая намерена его принять.

Вопрос об откомандировании чиновника окончательно оформляется, как правило, совместным приказом премьер-министра, министра экономики и финансов и заинтересованного министра. Декрет от 14 февраля 1959 г. № 59-309 (ст. 1) предусматривает семь возможных случаев откомандирования чиновника, которые В. Силвера перегруппировывает в пять, а именно: откомандирование в национальные или местные публичные администрации; за границу или в международные организации; для осуществления правительст-

¹ Code administratif. 11 éd. P., 1971. P. 555–566.

² *Lupi G.* Les positions du fonctionnaire. P., 1956. P. 125.

³ Иногда выделяют откомандирование по праву, например, в случае получения министерского поста, парламентского или профсоюзного (в национальном плане) мандата.

венных функций, избирательного или профсоюзного мандата; в публичные предприятия; в частные предприятия¹.

По времени пребывания откомандирование может быть кратковременным (делегация) или долговременным (ст. 8 Декрета). В первом случае оно не может превышать шесть месяцев (в исключительных случаях – один год) и не возобновляется (ст. 9), во втором – составляет пять лет с возможным возобновлением еще на пять лет (ст. 10).

Откомандированный чиновник занимает своеобразное положение. По мнению французских специалистов, его связи с предыдущим местом службы при этом не прекращаются, а только ослабевают. В этом случае, отмечает Ш. Шаванон, «нет развода, а всего-навсего отделение от корпуса»². Аналогичную позицию занимают и другие специалисты, например, Ж. Люпи, по словам которого, при откомандировании «правовые отношения с изначальными корпусами не разрываются, но к этим правоотношениям добавляются новые, порожденные новой ситуацией, в которую помещен чиновник»³. Следовательно, откомандированный чиновник подчиняется, с одной стороны, частному статуту корпуса, к которому он формально по-прежнему принадлежит, а с другой – нормам права, регулирующим его новое должностное положение, которое он занимает по случаю откомандирования. Так, оценка служебной деятельности чиновника производится новой иерархической инстанцией, которая посылает ее затем руководителю прежнего корпуса; дисциплинарная власть в отношении чиновника осуществляется одновременно обоими руководителями.

По выполнении миссии, связанной с откомандированием, заинтересованный чиновник восстанавливается в своем прежнем корпусе: по истечении краткого откомандирования – на свою прежнюю должность, а по окончании длительного откомандирования – как правило, на вакантную должность, соответствующую его чину.

Администрация имеет право прервать откомандирование и решить вопрос о возвращении чиновника, за исключением случаев откомандирования по долгу службы.

Правовое положение чиновников, уходящих в резерв, регулируется Ордонансом от 4 февраля 1959 г. № 59-244 (ст. 44, 45) и Декретом от 14 февраля 1959 г. № 59-309 (ст. 22–31). Перевод чи-

¹ *Silvera V.* La fonction publique et ses problèmes actuels. P., 1969. P. 334.

² *Lupi G.* Op. cit.

³ *Chavanon Ch.* Les Fonctionnaires et la fonction publique. P., 1952. P. 229.

новника в резерв согласно ст. 44 статута означает, что чиновник, помещенный вне своей администрации или службы, в которой он состоял, прекращает находиться на должности в администрации и теряет право на повышение по службе и пенсию. Однако формально он остается полностью подчиненным общим обязательствам, предусмотренным статутом, и продолжает принадлежать к своему корпусу. Следовательно, перевод чиновника в резерв менее выгоден для правового и фактического положения чиновника, чем откомандирование. «Это не отделение от корпуса, – замечает Ж. Люпи, – это почти развод»¹.

Перевод чиновника в резерв возможен либо по просьбе заинтересованного лица, либо по долгу службы (абз. 2 ст. 44 Общего статута, ст. 22 Декрета 1959 г.) и осуществляется приказом заинтересованного министра единолично или совместно с премьер-министром.

Направление в резерв по просьбе заинтересованного лица, осуществляемое администрацией либо по праву, либо факультативно², может производиться лишь по основаниям, указанным в законе. В ст. 24 Декрета дается их перечень: семейные обстоятельства, необходимость проведения изысканий или исследований в общих интересах, личные мотивы, прохождение военной службы в силу подписанного контракта. Продолжительность пребывания в резерве в этих случаях установлена от одного до трех лет, причем предусмотрена возможность его возобновления на один-два срока. Более льготные условия перевода в резерв предусмотрены для чиновников-женщин по семейным обстоятельствам (ст. 26 Декрета).

За выражением «личные мотивы» часто скрывается стремление чиновника перейти в частный сектор. Декрет предусматривает (ст. 25), что при определенных условиях (наличие десятилетнего стажа службы, неподконтрольность в течение пяти последних лет предприятия чиновнику и т. д.) перевод в резерв может быть осуществлен по просьбе чиновника в связи с переходом на работу, соответствующую его компетенции, в публичное или частное предприятие. В этом случае время пребывания в резерве ограничено тремя годами, однако оно может быть возобновлено еще один раз на тот же срок. Если чиновник переведен в резерв по долгу службы (по инициативе администрации), т. е. ввиду болезни (когда чиновник исчерпал свои права на отпуск по болезни и не может

¹ *Lupi G.* Op. cit. P. 214.

² *Ayoub E.* La fonction publique. P., 1975. P. 154.

возобновить свою службу), пребывание в резерве не может превышать одного года; при этом в течение первых шести месяцев чиновник получает половину своего жалования, причитающегося ему на активной службе, и сохраняет полностью свои права на семейные надбавки. В этом случае пребывание в резерве может быть возобновлено дважды на тот же срок (ст. 23 Декрета). Такая норма создает чиновнику дополнительные привилегии, ставит его в более выгодное положение по сравнению, например, с наемными рабочими.

Анализ правового положения чиновника, находящегося в резерве, показывает, что в отличие от института откомандирования перевод чиновника в резерв прерывает его карьеру, останавливая ее на том уровне, которого он достиг перед уходом в резерв, когда состоял на активной службе. «Период, соответствующий продолжительности пребывания в резерве, – заключает Ж. Люпи, – является только мертвым периодом; чиновник, находящийся в резерве, является чиновником не больше, как теоретически»¹. Несмотря на то что связи с прежней администрацией остаются слабыми, чиновник, перешедший в резерв по своей просьбе, по истечении срока пребывания в резерве имеет право восстановления на службе в прежней администрации, подав об этом предварительное (за два месяца до окончания срока) ходатайство (ст. 29 Декрета). Однако возвратившийся чиновник зачисляется не на «свою» прежнюю должность, а на вакантную. Восстановленный в должности чиновник приобретает соответствующие права и привилегии. Впрочем, он может вернуться в свой прежний корпус и до истечения срока пребывания в резерве, т. е. досрочно.

Особый режим направления в резерв установлен для корпуса префектов, члены которого могут переводиться в резерв по долгу службы (в интересах службы). Однако в отличие от других чиновников они сохраняют право на пенсию и получают половину жалования, установленного для них на активной службе.

В отличие от откомандирования и нахождения в резерве положение «вне рамок» не было предусмотрено статутом 1946 г. Введенное Законом от 3 апреля 1955 г., оно получило закрепление в Декрете от 30 декабря 1958 г., Общем статуте чиновников (ст. 42, 43), а также в Декрете от 14 февраля 1959 г. № 59-309 (ст. 20, 21).

Положение «вне рамок» означает, что чиновник, выведенный из своего корпуса, утрачивает право на повышение по службе и пен-

¹ *Lupi G.* Op. cit. P. 222.

сию, а также прекращает подчиняться статутному и дисциплинарному режиму корпуса, в котором он раньше состоял. С этого момента на него распространяются статут и пенсионный режим, установленный для должности, которую он теперь занимает. Решение о переводе чиновника в положение «вне рамок» оформляется совместным приказом премьер-министра, министра финансов и экономики и заинтересованного министра без ограничения срока.

Создание для чиновника такой юридической ситуации возможно лишь по просьбе заинтересованного лица. Положения «вне рамок» может потребовать только уже откомандированный чиновник, имеющий 15 лет выслуги в определенной должности, и при условии, что предварительно он был откомандирован либо в распоряжение администрации или публичного предприятия, либо в международные организации, чтобы продолжать в них службу. Перевод чиновника в положение «вне рамок» предусмотрен в трехмесячный срок, следующий за его откомандированием. Чиновник, находящийся «вне рамок», по его просьбе может быть восстановлен в прежний корпус, но лишь на вакантную должность.

Закрепленные в актах специальные (временные) положения чиновников имеют большое значение для ускорения карьеры чиновника, особенно в связи с его откомандированием и переводом в резерв. Эти институты играют также важную роль в комплектовании квалифицированными кадрами высшей администрации государства, предприятий публичного и частного секторов.

Отношение к специальным (временным) положениям чиновника во Франции различное. Отдельные французские авторы переоценивают роль института откомандирования, видя в нем нечто вроде стимулирующего средства в деятельности государственного аппарата, забывая при этом об использовании его чиновниками в личных целях. Так, Ж. Люпи считает откомандирование средством борьбы с рутинной, которая представляет, по его выражению, «ужасно французское зло в административном деле», способ более разумного использования каждого чиновника. Кроме того, по мнению Ж. Люпи, откомандирование «представляет собою якобы косвенную опеку над частными органами или децентрализованными коллективами», так как, с его точки зрения, в силу сохраняющейся связи с первоначальной администрацией «чиновник всегда будет отдавать предпочтение точке зрения государства перед точкой зрения органов, которыми он руководит»¹.

¹ *Lupi G.* Op. cit. P. 130.

А. Демишель справедливо отметил, что традиционно процедура откомандирования, предполагая предоставить государственной службе «минимум гибкости», преследовала две цели: с точки зрения политической откомандирование позволило чиновнику осуществлять другую публичную функцию, профсоюзный или выборный мандат, не подавая в отставку; в плане техническом оно дало возможность правительству «располагать на короткое время некоторыми высшими чиновниками для осуществления задач, временный или политический характер которых представлял бесполезным или даже спорным создание корпуса чиновников, специально облеченного полномочиями для их выполнения»¹. А. Демишель вскрывает и другую важную сторону откомандирования, которая «является только первым этапом к „пантуфляжу“»² и ведет к тяжелым последствиям для самой администрации. По его мнению, администрация, прибегая к откомандированию, наносит удары себе, вызывая «отлив» чиновников, отчего «все больше и больше страдает государственная служба»³.

Откомандирование чиновников получило довольно широкое распространение во Франции. В откомандировании ежегодно находятся, по одним данным, около 3 тыс. человек⁴, по другим – 5–6 тыс.⁵, третьи источники дают более внушительную цифру – 15 тыс. человек⁶.

На практике к откомандированию систематически прибегают в первую очередь крупные чиновники, чтобы получить ответственные посты в высшей администрации, руководители которой охотно пользуются услугами чиновников, имеющих опыт работы, связанной с деятельностью государственных служб. «Эта система откомандирования, – пишет Ш. Шаванон, – является, очевидно, очень удобной и гибкой, особенно в том, что касается назначения на руководящие посты; она позволяет администрации выбирать самых лучших среди всех служб»⁷.

¹ Demichel A. Les Frégoli de la fonction publique. Remarques critiques sur le détachement // Recueil Dalloz sirey. 1969. 7 cahier. P. 29–30.

² Ibid. P. 30.

³ Ibid.

⁴ Gazier F. Les institutions administratives. P., 1967. P. 245.

⁵ Lupi G. Op. cit. P. 143.

⁶ Demichel A. Op. cit. P. 30.

⁷ Chavanon Ch. Op. cit. P. 231.

Закон запрещает чиновникам совмещать свою должность с другой деятельностью (исключая педагогическую и научную деятельность, занятие литературой и искусством и т. п.), если такая деятельность осуществляется не в национальных интересах. «Несмотря на эти ограничения, – отмечает Ф. Шапаль, – возможность бегства к частному сектору является достаточно большой, потому что всякое предприятие – не выполняет ли оно некоторую роль национального интереса?»¹. Таким образом, расширительно толкуя откомандирование в частное предприятие для реализации программы исследования национального интереса, осуществляемой в рамках Декрета от 28 ноября 1958 г. № 58-1144 (п. 7 ст. 1 Декрета от 14 февраля 1959 г. № 59-309), чиновники часто используют откомандирование для деятельности в частных секторах.

Перевод в резерв представляет собою также институт, который позволяет чиновнику использовать новое правовое положение в личных целях. Во французской юридической литературе справедливо отмечается, что перевод в резерв не только дает возможность чиновникам поправить свое здоровье, уделить больше внимания семье, подготовиться к экзаменам или к конкурсу – он позволяет чиновнику (что очень важно!) перейти в частный сектор, не порывая окончательно с публичной функцией. Перевод в резерв, как и откомандирование, дает чиновнику возможность «официально остаться в рамках администрации и фактически покинуть ее»². Вследствие этого «те, кто хочет „пантуфлировать“, получают нечто вроде срока на размышление и после одного или нескольких лет – сообразно обстоятельствам – переходят в частные предприятия»³. Следует все же отметить, что перевод в резерв в целях «пантуфляжа» используется гораздо реже, чем откомандирование.

Обычно «пантуфляж» связывают только с переходом чиновников в частный сектор, мотивируя проявление такой тенденции сокращением привилегий государственных служащих. Ф. Шапаль толкует это понятие более широко, включая в него переход чиновников на службу в предприятия публичного сектора, международные орга-

¹ *Chapal Ph.* L'évasion des hauts fonctionnaires hors de l'administration. P., 1958. P. 5.

² *Ibid.* P. 6.

³ *Gournay B., Kesler J.-F., Siwek-Pouydesseau J.* Administration publique. P., 1967. P. 444.

низации для осуществления политической деятельности¹. Особый вид «пантуфляжа» составляет переход чиновников на ответственные посты в высшую государственную администрацию – явление, получившее значительное развитие в годы Пятой республики.

Руководители некоторых корпусов отрицательно относятся к уходу своих чиновников и отказывают им в откомандировании; другие, напротив, не препятствуют «утечке» чиновников. К «колониализации» администрации широко прибегают «Большие корпуса» (Государственный совет, Счетная палата, Финансовая инспекция, дипломатический корпус, корпус префектов), особенно три первых, получивших во Франции название «традиционных». «Большие корпуса», откомандировав часть своих членов в различные сферы деятельности, выступают в качестве своеобразных групп давления².

Определяющее место в комплектовании высшей администрации занимает Государственный совет, который называют «традиционным резервуаром крупных государственных служащих» (*grands commis*)³. По данным Ф. Газье, около 30 % (а то и половина или даже две трети) его штатного состава постоянно занимает должности вне Государственного совета, осуществляя функции, не связанные с его деятельностью⁴. Правовое положение членов Госсовета дает им больше шансов, чем представителям высших рамок министерств и даже членам некоторых других «Больших корпусов», получить доступ к политико-технократической власти, занять руководящие посты в штатах министерств и ведомств, в публичных и даже частных учреждениях и на предприятиях. Так, за первые 12 лет существования Пятой республики 62 члена Госсовета участвовали в 123 министерских кабинетах⁵, причем некоторые из них сотрудничали с одним министром, подтверждая, таким образом, свою верность и преданность ему; другие, руководствуясь соображениями должностного престижа, предпочитали участвовать в многочисленных кабинетах, взаимодействуя с различными министрами, и, как отмечает М.-К. Кеслер, «в течение долгого времени»⁶.

¹ *Chapal Ph.* Op. cit. P. 6.

² *Drago R.* Science administrative. P., 1971. P. 54, 55.

³ *Gazier F.* Op. cit. P. 434.

⁴ *Ibid.* P. 428.

⁵ *Kessler M.-Ch.* Membres du Conseil d'Etat et vie politique. München, 1970. P. 5.

⁶ *Ibid.* P. 6. Любопытны и другие данные: в годы Третьей республики в кабинетах различных министерств подвизалось 52 члена госсовета, в период Четвертой республики – 183, а за первые десять лет существования Пятой республики – еще 75 (*Kessler M.-Ch.* Le Conseil d'Etat. P., 1968. P. 235).

Откомандирование способствовало значительному увеличению доли членов Государственного совета в составе центральной администрации: с 11 % в 1946 г. она поднялась до 25,5 % в 1970 г.¹ Сорок ответственных сотрудников Госсовета в 1945–1970 гг. занимали посты директоров в десятке министерств². Его представители входили также в состав Конституционного совета, Экономического и социального совета. Так, из 17 человек, назначенных в 1959–1965 гг. членами Конституционного совета, шесть человек – это бывшие члены Государственного совета³.

Государственный совет проявляет интерес также к сектору экономической и финансовой администрации: восемь человек из числа его представителей занимали здесь с 1945 по 1970 г. руководящие должности (генеральные директора, директора, комиссары, президенты, главы служб и др.)⁴. В период Пятой республики усилилось проникновение представителей Госсовета в аппарат президента и парламент. «Многочисленные посты, – пишет Ф. Газье, – традиционно занимаемые членами Государственного совета в активной администрации, во главе предприятий и публичных учреждений или в министерских кабинетах, обнаруживают засилье, пусть не абсолютное, но достаточно весомое, которое корпус удерживает над административным аппаратом в целом»⁵.

Уже давно широкое распространение получил «пантуфляж» среди членов Финансовой инспекции. В 1950-е гг. более половины ее штатного состава приходилось на чиновников, находившихся в откомандировании, в резерве или «вне рамок»⁶. Представители финансовой инспекции занимают большинство ключевых постов в министерстве финансов и экономики (генеральные директора, директора, помощники директоров различных важнейших ведомств, руководители служб и т. д.), в публичных финансовых учреждениях (управляющие и помощники управляющих, например, в «Банк де Франс» и др.), в крупных национализированных⁷ и частных банках

¹ *Kessler M.-Ch.* Membres du Conseil d'Etat et vie politique. P. 20.

² *Ibid.* P. 22.

³ *Gaudemet Y.* Les méthodes du juge administratif. P., 1972. P. 172.

⁴ *Kessler M.-Ch.* Membres du Conseil d'Etat et vie politique. P. 20.

⁵ *Gazier F.* *Op. cit.* P. 434.

⁶ *Gournay B., Kesler J.-F., Siwek-Pouydesseau J.* *Op. cit.* P. 445; *Drago R.* *Op. cit.* P. 55.

⁷ В национализированные предприятия производится примерно треть откомандирований (*Gournay B., Kesler J.-F., Siwek-Pouydesseau J.* *Op. cit.* P. 268).

(«Сосьете женераль», «Креди Лионнэ», «Банк де Пари э де Пэи Ба» и т. д.), а также руководящие посты в страховых компаниях, государственных («Навигасьон маритим», «Эр-Франс» и др.) и частных предприятиях¹. Кроме того, Финансовая инспекция удерживает так называемые охраняемые места (*chasses gardés*) – посты, на которые она регулярно делегирует своих членов.

Преобладание представителей Финансовой инспекции в таких учреждениях не случайно: они лучше, чем кто-либо другой, знают, как можно в нужном направлении решить то или иное дело, обладают специальной подготовкой и приобрели достаточный профессиональный опыт, имеют тесные связи и общие интересы с администрацией. Короче говоря, Финансовая инспекция поставляет готовые кадры руководителей компаний и фирм. Миграция высших чиновников в штабы по руководству капиталистическими монополиями, как справедливо отмечает прогрессивный французский экономист А. Клод, «укрепляет еще больше личные связи между финансовой олигархией и администрацией государства»².

«Пантуфляж» позволяет членам Финансовой инспекции усиливать проникновение в органы высшей администрации общего характера. В частности, половина ее представителей участвовала в кабинетах различных министерств, причем их доля с 5 % министерских штатов в период Третьей и Четвертой республик поднялась до 8 % в годы Пятой республики³.

Охотно производит откомандирование для выполнения внешних функций и Счетная палата. Отдельные авторы объясняют это стремлением членов палаты «вернуться к более привлекательной деятельности»⁴. Пропорция откомандированных здесь составляет 18 % состава. Подсчитано, что аудиторы и советники-докладчики только три четверти своего времени посвящают работе в палате⁵. Таким образом, Счетная палата тоже стала резервом для пополнения штата министерств молодыми сотрудниками⁶.

Перемещения по службе, вызванные, в частности, откомандированием, затронули и корпус префектов, опору правительства на

¹ Подробнее см.: *Gournay B., Kesler J.-F., Siwek-Pouydesseau J.* Op. cit. P. 445.

² *Claude H.* La concentration capitaliste. Pouvoir économique et pouvoir gaulliste. P., 1965. P. 254.

³ *Ibid.* P. 269.

⁴ *Avril P.* Le gouvernement de la France. P., 1969. P. 134.

⁵ *Gournay B., Kesler J.-F., Siwek-Pouydesseau J.* Op. cit. P. 271.

⁶ *Avril P.* Op. cit. P. 134.

местах. Члены этого корпуса занимают высшие должности, главным образом в кабинетах министров: в них участвовало 65 % префектов в годы Пятой республики (48 % префектов в годы Четвертой республики)¹.

«Пантуфляж», связанный с временным оставлением своего корпуса, имеет место и среди гражданских администраторов. Так, по данным Р. Драго, из 2947 гражданских администраторов на активной службе находилось 1730 человек (58,7 %), в откомандировании – 709 (24 %), на руководящих должностях – 270 (9,3 %), в специальном отпуске – 162 (5,5 %), в резерве – 55 (1,8 %) и «вне рамок» – 21 (0,7 %)². Р. Драго, имея в виду гражданских администраторов, считает, правда, что «откомандирование становится нормальным положением, потому что оно соответствует подвижности корпуса, выраженной пожеланием реформы 1964 г.»³.

Некоторые французские специалисты видят в «пантуфляже» зло, поскольку государственную службу покидают, как правило, лучшие, наиболее способные чиновники, в которых больше всего заинтересован частный сектор, а молодые чиновники, предвидя будущие возможности, поступают на государственную службу с намерением покинуть ее при удобном случае⁴. «Пантуфляж» способствует установлению тесных связей между руководителями частных предприятий и высшими чиновниками, остающимися на службе в администрации. Ф. Шапаль справедливо рассматривает это как «средство давления капитализма на правительственные решения» и подчерки-

¹ *Siwiek-Pouydesseau J.* Le corps préfectorial sous la Troisième et la Quatrième République. P., 1969. P. 149. Представляют интерес данные социологических исследований, относящиеся к периоду Четвертой республики. При изучении 127 случаев «пантуфляжа» было установлено, что администрацию в 15 случаях (37 %) покинули инспекторы финансов, в 14 (11 %) – государственные советники, в десяти случаях (7,8 %) – высшие чиновники министерств, в шести случаях (4,7 %) – префекты, в пяти случаях (3,9 %) – члены Счетной палаты и т. д. В целом «пантуфляж» охватил 13 категорий чиновников (*Chapal Ph.* Op. cit. P. 23). Из указанного числа покинувших государственную службу (127) 77 % уходило в частный сектор, 17 % – в государственный, 4,7 % – в сферу политической деятельности, 2,3 % – в международные организации (*Ibid.* P. 29); из Государственного совета в частный сектор переходили 60 %, в полугосударственный – 15 %, из Финансовой инспекции соответственно 68 % и 23 %, причем половина финансовых инспекторов предпочитала работать в частных банках (*Ibid.* P. 30). Представляют интерес и другие данные, свидетельствующие о стремлении чиновников перейти в частный сектор.

² *Drago R.* Op. cit. P. 223.

³ *Ibid.* P. 222.

⁴ *Chapal Ph.* Op. cit. P. 33.

вает, что «пантуфляж» – явление, «нарастающее как снежный ком»¹. Таким образом, «личные связи между высшими сферами администрации и монополиями, – указывает А. Клод, – осуществляются двойным потоком, который в одном направлении приводит к высоким административным функциям индивидов, соединенных семейными или идеологическими связями с крупной буржуазией, и в другом – продвигает высших чиновников к руководству частными капиталистическими монополиями»². Такое взаимопроникновение облегчает финансовой олигархии осуществление контроля за французским политико-административным аппаратом, который в свою очередь действует в интересах монополий.

Анализ реализации норм, позволяющих чиновникам занимать временное положение, показывает, что откомандирование из «Больших корпусов», особенно из Государственного совета и Финансовой инспекции, приобрело характер массового бегства³.

Переход чиновников в министерские кабинеты составляет существенную часть «политического пантуфляжа», получившего широкое развитие в современной Франции, хотя о нем уже говорили в период Четвертой республики⁴. Активными участниками «политического пантуфляжа» являются члены «Больших корпусов», представители французской политико-административной элиты. Профессиональная структура министерских кабинетов подтверждает обоснованный вывод видных французских специалистов о том, что начиная с 1945 г. и особенно в годы Пятой республики в составе министерских кабинетов «роль высших чиновников и особенно членов „Больших корпусов“ стала преобладающей»⁵.

¹ *Chapal Ph.* Op. cit.

² *Claude H.* Op. cit. P. 252.

³ *Chapal Ph.* Op. cit. P. 32.

⁴ *Goguel F., Grosser A.* La politique en France. P., 1975. P. 212.

⁵ В годы Пятой республики (от правительства М. Дебре до правительства П. Месмера включительно) в министерских кабинетах представители «Больших корпусов» занимали от 29,7 % до 41,8 % мест, из которых на долю «традиционных» корпусов приходилось 13,9–18,8 %, корпуса префектов – 8,6–16,0 %, дипломатического корпуса – 2,3–8,2%; остальные места распределялись между гражданскими администраторами (11,6–16,3%), техническими корпусами (3,5–12,6%) и другими высшими чиновниками (23,7–33,7%) (*Baecque F. de.* L'administration centrale de la France. P., 1973. P. 182–183). В этот же период в среднем около 66 % директоров министерских кабинетов вышли из «Больших корпусов» против 50 % в период Четвертой республики (*Ibid.* P. 184.).

Тяга «управляющей элиты» к министерским кабинетам объясняется особой значимостью последних в системе органов высшей администрации; кабинет представляет собой, по выражению Р. Массигли, «мозг министра и око хозяина»¹, «необходимый винтик между министром и администрацией»². Занимая стратегические позиции в министерских кабинетах, в управлениях центральных администраций и на различных политических постах, члены «Больших корпусов» и другие крупные чиновники устанавливают тесные отношения с политико-административным миром и осуществляют реальное руководство, участвуя в разработке важных правительственных актов, оказывая косвенное давление на принятие таких актов.

Участие в деятельности важных органов имеет обратное воздействие на будущее откомандированного, пребывающего в резерве или «вне рамок» чиновника. В частности, участие в министерских кабинетах, в которых неспроста видят «политический трамплин»³, является «часто обязательным этапом в большой административной карьере и средством наиболее прямого участия специалистов (*techniciens*) в осуществлении власти»⁴. Чиновники рассматривают включение в кабинеты как «элемент престижа», как «способ ускорить административную карьеру»⁵.

Таким образом, «пантуфляж» в современной Франции имеет большое значение. С одной стороны, это средство укрепления теснейших связей между государственной администрацией и «деловым миром», а с другой – это проявление возрастающей роли высшего чиновничества в политической системе страны.

¹ Цит. по: *Siwek-Pouydesseau J.* Le personnel de direction des ministères. Cabinets ministériels et directeurs d'administrations centralis. P., 1969. P. 133.

² *Ibid.* P. 8.

³ *Goguel F., Grosser A.* Op. cit. P. 275.

⁴ *Duverger M.* Institutions politiques et droit constitutionnel. P., 1970. P. 637.

⁵ *Gournay B.* L'Administration. P., 1967. P. 128.

Буржуазная теория о разграничении политической и административной власти (французская доктрина)*

Во французском государственном и особенно административном праве органы государственной власти и государственного управления принято разделять в зависимости от характера их деятельности на политические (глава государства, парламент, правительство, генеральный совет департамента, коммунальный совет) и административные (центральный государственный аппарат и местная администрация). Такая классификация обусловлена разными способами формирования органов – избранием (политический персонал) или назначением (административный персонал).

На самом деле эта классификация не соответствует действительности, потому что так называемые политические органы осуществляют функции не только политического, но и административного характера, а деятельность так называемых административных органов не лишена политического характера. Частично такое положение признается и самими французскими авторами. Например, Ф. Газье выделяет среди «политических» органов двух должностных лиц – министра и мэра, которые одновременно выступают и как носители политической власти, и как руководители администрации (центральной или местной)¹. Особенно это касается министра, являющегося одновременно членом правительства и главой администрации. Известные французские специалисты в области административного права и управления, характеризуя министра как деятеля «с двойным лицом», акцентируют внимание на политической стороне его многогранной деятельности. Так, по мнению Б. Гурнея, министр – главным образом политический деятель, во-первых, потому что он делает политику, и, во-вторых, потому что он руководит политикой в том смысле, который англосаксы обычно определяют терминами «politics» и «policy» соответственно. Вместе с тем ученый считает, что министр, будучи ответственным за политику, проводимую в какой-либо области правительственной деятельности, выступает и как «управляющий государственно-

* *Советское государство и право. 1984. № 8.*

¹ *Gazier F. Les institutions administratives françaises. Fondation nationale des sciences politiques. P., 1966–1967. P. 44.*

ми службами»¹. Что касается противопоставления политической деятельности административной, то оно носит, несомненно, искусственный характер. На это обстоятельство обращает внимание Б. Гурней: «Часто противопоставляют политику и администрацию... или политику и технику», не учитывая того факта, что «между администрацией и политикой существуют многочисленные точки контакта, взаимопроникновения»². На самом деле администрация не может функционировать сама по себе, вне зависимости от действующего в стране политического режима, не может существовать изолированно от политики, которую она призвана поддерживать.

В рамках политической системы Франции все эти факторы тесно взаимосвязаны. С одной стороны, на деятельность администрации оказывают влияние не только исполнительная и законодательная власть, но и другие силы: политические партии, предпринимательские союзы, профсоюзы и т. д. Это давление особенно усилилось в последние десятилетия. В то же время администрация, чиновники как составная часть исполнительной власти занимают своеобразное положение, испытывая в меньшей степени, по сравнению с представительными органами, давление общественного мнения, избирателей и т. д. С другой стороны, администрация, подготавливая различного рода проекты, участвует в выработке политики государства, усиливает свое влияние на другие органы, в том числе на законодательные. Одновременно возрастает участие высших чиновников в политической жизни, увеличивается число контактов между правительством и администрацией. Налицо обратный процесс, процесс воздействия администрации на политическую власть.

В связи с этим нельзя не учитывать постоянный рост представительства чиновников во французском парламенте, особенно в годы Пятой республики. Если в 1958 г. среди депутатов Национального

¹ *Gournay B. Science administrative. Fondation nationale des sciences politiques. P., 1971–1972. P. 41–42, 43.* Аналогичное мнение о двойной природе министра высказывают и многие другие французские авторы (см., например: *Laubadère A. de. Traité élémentaire de droit administratif. P., 1970. T. 1. P. 61; Baecque F. de. L'Administration centrale de la France. P., 1973. P. 165; Goguel F., Grosser A. La politique en France. P., 1975. P. 211*). Ш. Деббаш полагает, что не только министр, но и премьер-министр и президент республики «играют одновременно политическую и административную роль» (*Debbasch Ch. Institutions administratives. P., 1972. P. 43*). Такую же позицию занимают К. Лалюмьер и П. Садран (*Lalumiere C., Cadran P. Droit administratif. P., 1977. P. 22*).

² *Gournay B. L'Administration. P., 1967. P. 87.*

собрания (их сейчас 491) было 19,5 % чиновников, то в 1962 г. – уже 22,7 %, в 1967 г. – 29 %, в 1968 г. – 26 %, в 1973 г. – 33 %, в 1978 г. – 38,8 %, причем большинство из них было связано с буржуазными политическими партиями. С 1959 по 1981 г. во Франции 55 % членов правительства и 100 % глав государств и премьер-министров принадлежали к категории чиновников. После парламентских выборов 1981 г. государственные служащие составляют около 50 % депутатов, из которых 47 человек – высшие чиновники (15 – примыкают к партии «Объединение в поддержку республики», 12 – к Союзу за французскую демократию, 19 – к Социалистической партии и один не принадлежит ни к какой партии)¹. «Очевидно, – пишет Р. Драго, – что таким образом происходит совмещение политической власти (парламента и правительства) с администрацией»².

Усиление влияния чиновничества в период Пятой республики породило так называемую теорию административной власти, которая представляет собой четвертую власть наряду с традиционно различаемыми (на основе теории разделения властей) законодательной, исполнительной и судебной властью. Таким образом, в настоящее время французские государствоведы помимо собственно исполнительной власти стали выделять административную власть, под которой понимается власть высших чиновников. Приоритет высшего чиновничества в управлении государственными делами во Франции уже давно признается многими специалистами. Ж.-М. Оби и Р. Дюко-Адер отмечают, что «концепция, согласно которой администрация представляет „власть“, т. е. социальную силу, возрастающую так же, как политическая власть, поддерживалась в течение долгого времени»³.

Важным элементом теории административной власти является признание определенной автономии администрации от органов по-

¹ Подробнее см.: *Administration et politique sous la Cinquième République*. P., 1982. P. 33, 342, 369 и т. д. Процент чиновников (государственных служащих) среди депутатов парламента в годы Пятой республики гораздо выше, чем в период Третьей и Четвертой республик и чем в других государствах Западной Европы. Впрочем, данная категория должностных лиц широко представлена в парламентах США, ФРГ, Бельгии и других стран. Так, каждый третий депутат бундестага принадлежит к этой социальной группе; после выборов 1976 г. уже более 40 % депутатов были выходцами из числа чиновников и государственных служащих (подробнее см.: *Урьяс Ю. П. Политический механизм ФРГ*. М., 1978. С. 58–59).

² *Драго Р. Административная наука* / пер. с фр. М., 1982. С. 42.

³ *Auby J.-M., Ducos-Ader R. Droit administratif*. Toulouse, 1970. P. 17.

литической власти, хотя в то же время считается, что администрация, т. е. «персонал, осуществляющий задачи управления»¹, должна подчиняться политическим органам – не только органам исполнительной власти, но в некоторой степени и органам законодательной власти. Создатели Пятой республики рассматривали подчинение администрации правительственной власти как один из необходимых принципов функционирования государственных институтов.

Французские буржуазные юристы высказывают различные мнения относительно фактической роли и места администрации в системе государственных органов и в политическом механизме в целом, но в большинстве своем они усиленно защищают подчиненный характер администрации по отношению к правительственной власти и тем более – к законодательной. Ф. Гогель и А. Гроссе считают, что в том политическом механизме Франции, который предусмотрен Конституцией 1958 г., точное местоположение администрации трудно определить, ибо ни абсолютная идентификация, ни строгое разделение между администрацией и политической властью неосуществимы. По мнению Б. Корнпробста, «администрация – орган применения политического решения. В таком смысле она непременно представляется и подчиненной этой власти». Рядом авторов французская администрация рассматривается не иначе, как инструмент правительственного действия. Ж.-М. Оби и Р. Дюко-Адер стремятся обосновать зависимость администрации от политической власти, опираясь на конституционные нормы. Так, ссылаясь на ст. 34 Конституции, они пишут, что парламент в известной мере определяет статут административного персонала, косвенно контролирует деятельность администрации, в частности с помощью министров (правительства), которые несут перед парламентом ответственность, включающую ответственность за деятельность своих служб².

На деле подчинение администрации парламенту носит иллюзорный характер. По Конституции 1958 г. парламент лишен права принимать статут чиновников, ибо в силу ст. 34 Конституции закон устанавливает правила, касающиеся «основных гарантий, предо-

¹ Ведель Ж. Административное право Франции / пер. с фр. М., 1973. С. 32.

² Goguel F., Grosser A. Op. cit. P. 216; Kornprobst B. Les pouvoirs publics: fondements, organisation, fonctions. P., 1970. P. 48; Leif J., Joxe P., Le Menestrel Ph. Institution civique. La vie politique. Libertès et constitution. P., 1967. P. 15; Auby J. M., Ducos-Ader R. Op. cit. P. 14–15.

ставляемых гражданским государственным служащим и военнослужащим» (но не больше!): принимая финансовые законы, парламент не в состоянии предусмотреть все детали, учесть возможности создания каждой должности, так что в рамках закона исполнительная власть (администрация) может широко манипулировать финансовыми средствами, учреждая нужные ей должности. Что касается контроля (даже косвенного) парламента за администрацией, то он является неэффективным. Во-первых, министры назначаются и смещаются президентом; во-вторых, вопрос об ответственности правительства за отдельные действия административных служб никогда не ставился; в-третьих, регламент организации и деятельности публичных служб устанавливает премьер-министр, а министры единолично (без ведома парламента) назначают чиновников на множество должностей. Прямое сотрудничество высших чиновников с министрами ведет к политизации окружающего их персонала, ибо многим должностям высших чиновников присуща явная политическая окраска (директора министерских кабинетов и их заместители, в определенной мере члены министерских кабинетов, директора центральных администраций и т. д.). Постоянно участвуя в решении многих политических проблем, «администрация поднимается на уровень политики»¹.

Положение чиновника по отношению к политической власти на различных этапах развития французского буржуазного государства было далеко не одинаковым: чиновник из орудия (инструмента) власти стал постепенно превращаться в должностное лицо, претендующее на право «делать политику». По мнению П. Лелонга, эмансипация государственной службы связана с использованием лозунга «политической свободы» чиновников, который сначала служил знаменем в движении за нейтралитет и независимость государственной службы от патронажа, а затем, по мере того как политическое положение чиновника укреплялось, «политическая свобода для чиновников означала право индивидуально делать политику»².

Стремление четко провести границу между правительством и администрацией, между их функциями присуще и другим буржуазным юристам. Так, Ф. де Бек утверждает, что правительство (ми-

¹ *Burdeau G. Traité de science politique. P., 1966. T. 1. P. 249.*

² *Lelong P. Politique et fonction publique. P., 1951. P. 4.*

нистры) разрабатывает меры, определяющие политику нации, тогда как администрация гарантирует функционирование публичных служб, т. е. реализует политику правительства. В то же время, ссылаясь на автономию администрации, он заявляет, что «агенты администрации являются на всех ступенях чиновниками, которые непосредственно не зависят от ответственных политических деятелей»¹. Автор имеет в виду, что министр по своему усмотрению не вправе уволить ряд чиновников. Но это формальная сторона дела: все без исключения чиновники министерства по закону обязаны выполнять указания министра. Противопоставление министров чиновникам в значительной степени надуманно. Фактически чиновники, в первую очередь, конечно, высшие, тесно связанные с административно-политическим миром, косвенно (через министров) или непосредственно, но постоянно, хотя и в различной мере, участвуют в определении и осуществлении общей политической жизни. Признавая, что администрация задействована в осуществлении политической власти, некоторые французские авторы считают, что «идея абсолютного разделения между администрацией и политикой – это миф»².

Ш. Деббаш, полагая, что по «своему качеству публичного института администрация принадлежит к той же самой среде, что и политические институты», пишет, что «администрация зависит от политических институтов, оставаясь отличной от нее». С одной стороны, он подчеркивает, что «эта субординация администрации политической власти гарантирована органическим способом», поскольку традиционно администрация связана с органами политической «исполнительной» власти (президентом, премьер-министром, министрами) и поскольку политические органы непременно возглавляют органы администрации. Но, с другой стороны, в процессе анализа отношений между администрацией и политической властью Ш. Деббаш приходит к выводу, что «идея зависимости отходит в сторону в интересах концепции автономии», и утверждает, что высшие чиновники, которые действуют в спорной области между политической властью и администрацией, могут и должны располагать достаточной автономией в своей деятельности. Автономное положение администрации по отношению к политическим институтам Ш. Деббаш объясняет двумя основаниями: социологическим

¹ *Baecque F. de.* Op. cit. P. 12, 14.

² *Chevalier J., Loschak D.* Introduction à la science administrative. P., 1974. P. 20.

и юридическим. По его мнению, с точки зрения социологической администрация формирует своеобразную замкнутую среду, которая не поддается вмешательству политических органов (впрочем, он признает, что это небесспорно); своеобразное понятие карьеры, особый порядок комплектования чиновников, их техническая компетентность дают им возможность осуществлять господство в решении публичных дел, обеспечивать приоритет своей воли над волей политической власти. Эта автономия администрации усиливается по мере того, как политические органы делегируют ей свои полномочия. В юридическом плане автономное положение администрации, считает Ш. Деббаш, объясняется отсутствием четкого разделения между политиком и администратором, что позволяет ей выйти за пределы своей роли инструмента исполнения¹.

Но такие рассуждения – не больше, чем формальное решение вопроса, его, так сказать, доктринальное толкование: на практике автономное положение администрации (как и относительно независимые действия чиновников) создается не только действующим законодательством, но и благосклонным отношением к ней вышестоящих органов и тех сил, интересы которых она защищает.

Некоторые авторы пытаются поставить своего рода барьер между администрацией и государственной властью, с одной стороны, и правительством – с другой. Вопрос о подчинении администрации они рассматривают очень широко, имея в виду подчинение ее не какому-то определенному органу, а государству в целом, которое, в отличие от правительства, является «постоянным и стабильным». В действительности, как известно, администрация подчиняется не государству вообще, а конкретному государственному органу – правительству, политическая направленность деятельности которого редко вызывает сомнения. Следовательно, находясь под политическим влиянием, администрация (в том числе чиновники) не может оставаться нейтральной, деполитизированной.

Французские административисты нередко утверждают, что администрация по сравнению с политической властью обладает рядом преимуществ, в частности стабильностью и технической компетенцией. В отличие от парламента и правительства, состав которых меняется каждые несколько лет, администрация остается практи-

¹ *Debbasch Ch.* Droit administratif. P., 1968. P. 2, 3, 4; *Idem.* Administration au pouvoir. Fonctionnaires et politiques sous la V^e République. P., 1969. P. 30, 4.

чески неизменной в течение десятилетий, ибо с приходом к власти нового правительства (министра) перемещению подвергаются, как правило, только высокопоставленные чиновники (например, члены министерских кабинетов), а основная масса чиновников остается на своих местах, выполняя ту же самую ежедневную работу. Необходимость постоянства администрации защищается французскими авторами, в частности Р. Ароном, который признает за административной властью главную роль в решении государственных дел во Франции. По его мнению, в условиях французского режима «администрация должна быть особенно стабильной»¹ именно потому, что правительство часто меняется.

Постоянство администрации обеспечивает ей ту особую роль в управлении государством, которая породила идею административной власти. Действительно, несмотря на министерские реорганизации и независимо от того, кто находится у власти, какая партия (партии) осуществляет руководство государством, административный аппарат не подвергается глубоким переменам и колебаниям, сохраняя таким образом наследие предыдущего правительства. Более того, нередко даже установление нового политического режима не влечет за собой существенных изменений в административном аппарате. Это подтверждает положение В. И. Ленина о том, что в буржуазных государствах «смена министров значит очень мало, ибо реальная работа управления лежит в руках гигантской армии чиновников»².

В условиях Пятой республики в первую очередь упрочились позиции высокопоставленных чиновников, особенно из окружения президента и премьер-министра. Расширение полномочий главы государства и частично главы правительства усилило и влияние чиновничье-бюрократического аппарата. «Режим V Республики – это администрация у власти, – писал Ш. Деббаш. – Это проникновение администрации во власть с самого начала реализовалось прямым способом, доступом высших чиновников к политическим ответственным постам»³. До недавнего времени было принято счи-

¹ *Aron R. Démocratie et totalitarisme. P., 1965. P. 65.*

² *Ленин В. И. Один из коренных вопросов революции // Ленин В. И. Полн. собр. соч. М., 1967–1981. Т. 34. С. 202.*

³ *Le Monde. 1967. 30 mars.* Так, в годы Пятой республики среди членов министерских кабинетов чиновники составляли в среднем 88 % против 65 % в период Четвертой республики, среди сотрудников президента и премьер-министра – 85 % (*Administration et politique sous la Cinquième République. P. 22, 23*). Доля чиновников, в том числе высших, заметно снизилась после выборов 1981 г.: до 37 % в каби-

тать, что администрация, которая должна функционировать в сфере исполнительной деятельности, имеет столько полномочий, сколько их предоставили ей вышестоящая законодательная власть или другие органы политической власти. «Эта теоретическая точка зрения всегда недооценивала реальность. Но ее ирреализм стал еще более ощутимым в современную эпоху. Власть администрации навязывает себя самым очевидным образом»¹.

Упрочение административно-политических позиций высшего чиновничества привело к развитию особой управленческой элиты, которую французские социологи называют «технократическими элитами». Раскрывая это понятие, Г. Роше пишет, что «технократическая элита составлена из высшей категории администраторов в правительстве, в правительственных ведомствах, в промышленных или финансовых корпорациях и т. д. Это те, кого называют высшими чиновниками». Технократы (или «технократические элиты») – не просто исполнители. Они давно уже вышли за рамки этой роли и вторглись в несвойственные им по закону функции, принадлежащие вышестоящим органам или должностным лицам. Технократы не только оказывают влияние на принятие министрами важнейших решений, но еще чаще составляют такие решения. Вот почему Г. Роше и говорит, что они являются «скорее элитами власти, чем элитами влияния»².

Французский чиновничье-бюрократический аппарат, являясь составной частью политической системы французского буржуазного государства, не функционирует изолированно, в отрыве от деятельности различных социально-политических сил, существующих в стране. В современных буржуазных государствах, в том числе во Франции, появились, особенно в последние десятилетия, многочисленные объединения, специфические по своей организации, которые при реализации поставленных целей сталкиваются не только

нете премьер-министра П. Моруа (75 % – у Р. Барра) и до 62,1 % в генеральном секретариате президента республики Ф. Миттерана (96 % – у В. Жискара д'Эстена) (Ibid. P. 373, 375). Политизация чиновничества характерна и для других буржуазных стран: в США из числа политических чиновников, оставляющих свою должность, 18 % назначаются на новые посты в системе правительственных органов; активное участие в работе кабинета, его комитетов и секретариата принимают высшие чиновники в Великобритании (Государственная служба основных капиталистических стран. М., 1977. С. 77, 109).

¹ *Debbasch Ch.* Science administratif. P., 1975. P. 25.

² *Rocher G.* Introduction à la sociologie générale. P., 1970. P. 137.

с парламентом и правительством, но и с администрацией, вступая с ней в контакт и воздействуя на нее. Подобные объединения в буржуазной политической науке, как известно, получили наименование «группы давления», отличительной чертой которых буржуазные политологи считают то, что «они участвуют в политической борьбе непрямым способом»¹.

Для достижения своих целей группы давления используют самые различные средства. В частности, они добиваются назначения на ключевые посты тех лиц и способствуют продвижению тех чиновников, которые будут отстаивать их интересы, и наоборот, делают все для того, чтобы препятствовать назначению и продвижению чиновников, которые им не угодны, используя для этого весь имеющийся в их распоряжении арсенал средств, включая прессу. Нередко оставляя в стороне службы исполнения, группы давления обращают свои взоры в первую очередь к службам-нормотворцам, где готовятся законодательные или регламентарные тексты.

Буржуазные юристы нередко пытаются изобразить администрацию как силу, противостоящую группам давления. Так, Б. Гурней утверждает, что французская администрация «достаточно независима по отношению к частным группам» и располагает правовыми и фактическими возможностями оказывать им сопротивление, но тут же замечает, что это не является «общим правилом». Более того, он видит даже позитивные элементы в деятельности групп давления, полагая, в частности, что они помогают администрации принимать решения². Оценивая роль групп давления в подготовке решений, Б. Гурней называет их «оппозицией ее Величества» в деятельности крупных чиновников. На деле администрация во Франции вовсе не противостоит группам давления, добивающимся принятия выгодных монополиям решений, а чаще всего активно сотрудничает с ними. Те «позитивные моменты», которые отмечает Б. Гурней, как раз предназначены для оправдания такого сотрудничества.

С образованием во Франции правительства левых сил, которое проводит ряд прогрессивных реформ в социально-экономической области и в сфере государственного управления, были произведены перестановки, главным образом высших должностных лиц, входящих в политико-административную элиту, тех, кто состоит в аппарате президента республики, премьер-министра, министров

¹ *Duverger M.* Introduction à la politique. P., 1964. P. 201.

² *Gourmay B.* Science administrative. La vie des organisations administratives: aspects politiques, techniques et humains. P., 1961–1962. P. 31, 81–82.

и государственных секретарей. «Однако основная масса чиновников осталась на прежних местах, – справедливо отмечает И. С. Крылова, – не изменился и характер ее связей с политическими партиями и группами давления»¹.

Критический анализ французской доктрины о разграничении политической и административной власти показывает, что хотя прямой функцией администрации является исполнение законов и осуществление управления, административные органы в действительности выполняют гораздо более разнообразные и чрезвычайно важные функции, многие из которых по своему основному содержанию в той или иной степени являются политическими. В современной Франции, как, впрочем, и в других буржуазных странах, высшие чиновники, представляющие собой опору государственного аппарата, являются не только администраторами, простыми исполнителями воли других: они все чаще становятся политическими деятелями особого рода.

Проблема административной власти – это часть сложной проблемы «парламент – исполнительная власть – чиновничество». Положение высших чиновников, их роль постоянно укрепляются, в результате чего происходит трансформация власти в их пользу. Верхние слои французской бюрократии образуют не просто административную элиту, а особую политико-административную элиту, влияние которой во Франции, как и в других капиталистических странах, на руководство и весь ход государственных дел, на проведение политики правящих кругов страны все более возрастает. Во французской юридической литературе указывается, что в Пятой республике существует специфический «политико-административный блок» («административно-правительственный комплекс»), который управляет Францией². Именно представители политико-административной элиты, эти высокопоставленные чиновники, являются непосредственными участниками политического решения, в связи с чем принижается роль так называемой политической власти, прежде всего парламента.

¹ Крылова И. С. Аппарат государственного управления современной Франции. М., 1982. С. 32.

² *Haurion A.* Droit constitutionnel et institutions politique. P., 1972. P. 760–761.

Раздел 2. БЕЛЬГИЯ: ОТ УНИТАРИЗМА К ФЕДЕРАЛИЗМУ

Развитие Конституции Бельгии 1831 г.*

В 1830 г. Бельгия вышла из состава Нидерландского Королевства, образовав самостоятельное государство. Пришедшие к власти классы поспешили юридически закрепить свое господство в Конституции. С этой целью 10 ноября 1839 г. был созван Национальный конгресс, в котором в силу различных цензов были представлены одни лишь имущие слои населения. Многие представители помещиков и крупной буржуазии Бельгии в Национальном конгрессе высказались за установление в стране монархии.

На выбор формы правления Бельгии оказала влияние не только борьба внутри страны, но и международная обстановка. В то время в монархической Европе господствовал Священный союз, и для того, чтобы окончательно закрепить свою независимость, Бельгии, как отмечает Р. Сенель, «нужно было выбрать форму правления, приемлемую для великих держав»².

Но основными, определяющими политическими и социальными причинами установления монархии были внутренние: компромисс между либеральной буржуазией и полуфеодальными силами страны – помещиками и католической церковью. Именно на этой основе Конгресс после долгих и горячих прений подавляющим большинством учредил в Бельгии парламентарную монархию. «Приспособленчество в международном плане, консервативная осторожность внутри – таковы движущие мотивы, которые побудили членов Национального конгресса выбрать наследственную монархию»³.

Вотированный Национальным конгрессом текст Конституции 1831 г. состоит из восьми отделов, включающих 138 статей и дополнительных постановлений, содержащихся в ст. 139⁴. Кстати, Конституция, несмотря на неоднородный состав населения, закрепила унитарную форму государственного устройства страны.

* *Государство и право. 1996. № 10.*

¹ *Senelle R. Le Monarque constitutionnel en Belgique. Bruxelles, 1963. P. 4.*

² *Perin F. La démocratie enrayée. Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958. Bruxelles, 1960. P. 21.*

³ Конституции буржуазных государств Европы / сост. Ф. А. Кублицкий. М., 1957.

За годы, прошедшие со времени принятия Конституции, расстановка и соотношение политических сил в Бельгии существенно изменились, однако текст бельгийской Конституции в течение длительного времени (до 70-х гг. XX столетия) подвергался сравнительно немногим изменениям.

Для внесения поправки прежде всего требуется, чтобы законодательная власть сделала заявление о необходимости пересмотра определенного конституционного положения. Данная декларация должна быть санкционирована Королем и обнародована в официальном вестнике «Монитор бельж». После этого обе палаты подлежат роспуску. Вновь избранный парламент по соглашению с Королем окончательно решает вопрос об изменении Конституции на отдельных заседаниях палат. Палаты могут обсуждать вопрос о поправке только в том случае, если на заседаниях каждой из них присутствует не менее двух третей членов, а принимается поправка, если соберет по меньшей мере две трети голосов присутствующих.

По мнению Ф. Моргофа, роспуск палат в Бельгии «позволяет избирательному корпусу высказаться о конституционном изменении, намеченном палатами»¹. Бельгийский государствовед Ж. Д. Влаеминк идет еще дальше, утверждая, что роспуск представляет собой «подлинный референдум»². Однако с этим нельзя согласиться: ведь сам текст декларации на голосование не выносится, избиратели голосуют только за будущих членов парламента. Более того, голосуя за того или иного кандидата в члены парламента, избиратели принимают во внимание не только и даже не столько то, является ли данный кандидат сторонником или противником предложенной конституционной поправки, сколько то, какова общая политическая платформа данного кандидата. Не бесспорен и вывод А. Маста, М. Дамуазо и других бельгийских государствоведов о том, что вновь избранный парламент якобы представляет собой учредительное собрание или нечто подобное ему³. Состав парламента, которому надлежит окончательно решить судьбу конституционной поправки, не избирается специально для этой цели. Парламент данного созыва,

¹ *Mohrhoff F.* La dissolution des assemblées législatives dans les constitutions modernes (Histoire, politique, droit, constitutionnel et parlementaire comparé procédure). Rome; Colombo. 1953. P. 102.

² *Vlaemminck J.-H.* Le droit constitutionnel belge. Bruxelles, 1959. P. 164.

³ *Mast A.* Les pays du Benelux. P., 1960. P. 77; *Vlaemminck J.-H.* Op. cit. P. 163; *Demoiseaux M.* Les institutions nationales de la Belgique. Eléments de droit constitutionnel et droit administratif. Tournai-Casterman-Bruxelles. P., 1992. P. 156.

как и любой другой, состоит из двух палат. Срок его полномочий отнюдь не связан с решением вопроса о пересмотре Конституции.

Любопытна точка зрения отдельных авторов по поводу структуры и порядка изменения Конституции. Как отмечает А. Маст, «структура бельгийской Конституции является жесткой – может быть, даже чрезмерно, так как процедура изменения, закрепленная в ст. 131, является строгой»¹. По мнению П. Виньи, эта жесткость необходима для того, чтобы придать Конституции стабильность, избавив ее тем самым от влияния различных политических колебаний, происходящих в стране. Норма ст. 131 Конституции, утверждает он, не позволяет привести «в расстройство функционирование органов власти» и поставить «в опасность режим политических свобод». Она способствует поддержанию «общественного порядка» и отражает удары партий². П. Виньи полагает, что «текст Конституции должен быть священным и что его должны касаться редко и только трепещущей рукой»³. Однако нельзя забывать, что конституционные тексты, остающиеся неизменными в течение длительного времени, постепенно отстают от жизни и все больше расходятся с ее требованиями.

Пересмотр Конституции Бельгии в соответствии с конституционной процедурой впервые был осуществлен в 1893 г. Под влиянием всеобщей стачки и демонстраций трудящихся право голоса было предоставлено широким массам народа, но одновременно была введена система множественного вотума, сводившая на нет значение голосования трудящихся. Вместе со статьей, касавшейся избирательного права, были изменены несколько статей, регулировавших вопросы престолонаследия, образования Сената и др.

Второй раз текст Конституции был пересмотрен в 1920 г.: изменению вновь подверглись статьи, посвященные избирательному праву (в частности, была упразднена система множественного вотума). Вскоре после этого, в 1921 г., в Конституцию были внесены новые поправки, предусматривавшие упразднение частичного обновления палат, увеличение депутатского вознаграждения, изменение компетенции местных органов государства и др.⁴ Следует

¹ *Mast A.* Une constitution du temps de Louis-Philippe // *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger.* 1957. № 6. P. 990.

² *Wigny P.* Droit constitutionnel. Principes et droit positif. Bruxelles, 1952. T. 1. P. 176.

³ *Ibid.* P. 170.

⁴ Подробнее о поправках, внесенных в бельгийскую Конституцию в 1831 г. и в 1920–1921 гг., см.: *La Constitution Belge du 7 février 1831 avec les modifications*

отметить, что эти поправки содержали немало таких норм, которые были установлены обыкновенными законами и применялись на практике до очередного изменения текста Конституции. Вместе с тем в этих поправках нашли отражение и тем более разрешение далеко не все конституционные проблемы, возникавшие на различных этапах политической истории Бельгии.

Важнейшей конституционной проблемой, которая встала перед Бельгией вскоре после окончания Второй мировой войны, был так называемый королевский вопрос, который возник в связи с тем, что 28 мая 1940 г. Король Леопольд III вопреки воле правительства объявил о капитуляции Бельгии. К тому же он был впоследствии обвинен в связях с врагом. В тот же день правительство приняло решение, в котором констатировало неспособность Леопольда III править страной.

Вокруг проблемы королевской власти развернулась борьба, но «королевский вопрос» не был вопросом только личности Короля: он затронул основы формы правления. Однако правительство настаивало на проведении референдума, где гражданам предлагалось решить, имеет ли Король право осуществлять свои полномочия. На референдуме (который, кстати, не предусмотрен Конституцией) 57,68 % голосовавших высказались в пользу конституционных prerogatives Короля¹.

Возвращение Леопольда в Бельгию вызвало негативную реакцию. Под все возрастающим давлением масс правительству ничего не оставалось, как предложить Королю отречься от престола, что он и сделал. Решение «королевского вопроса» в пользу сохранения монархии сняло с повестки дня вопрос об изменении Конституции.

Однако вскоре он был вновь поставлен, но инициатива на этот раз исходила сверху, причем теперь он был непосредственно связан с внешнеполитическими событиями, в частности со вступлением Бельгии в различные западноевропейские союзы. Правительство, сформированное Социально-христианской партией (СХП), предложило изменить ст. 25 и 68 Конституции в духе ограничения национального суверенитета и разрешения высшим органам бельгий-

des 7 septembre 1893, 15 novembre 1920, 7 février, 20 août et 15 octobre 1921 // Annotés des lois, arrêtés royaux et décisions jurididiaires utiles à l'interprétation des textes. Bruxelles, 1961.

¹ Les élections législatives du 4 juin 1950: étude de la répartition géographique des suffrages. Bruxelles, 1953. P. 9.

ского государства передать часть своих функций наднациональным органам, в результате чего в 1954 г. через парламент была проведена Декларация о пересмотре Конституции, коснувшаяся довольно большого числа статей¹.

На выборах 1954 г. СХП потерпела поражение и потеряла большинство в парламенте, а руководители других «традиционных» партий с либеральной и социалистической ориентацией не решались форсировать осуществление Декларации о пересмотре Конституции. Как дипломатично заявляет по этому поводу французский государствовед Р. Фюзилье, «соображения внутренней политики воспрепятствовали пересмотру»². В апреле 1958 г. правящие круги вновь провели через парламент очередную Декларацию о пересмотре, ничем не отличавшуюся от Декларации 1954 г.³ В связи с этим газета «Драпо руж» в то время писала, что декларации об изменении Конституции становятся смешными⁴.

Впрочем, Декларация 1958 г., как и предыдущая, не была реализована. По мнению П. Виньи, в послевоенный период изменение Конституции действительно было невозможно. Оно исключалось точным указанием текста (Конституции) во время регентства. Оно стало возможным, но оставалось чрезмерно опасным после драматической развязки «королевского вопроса»⁵.

В послевоенные годы характер конституционной проблемы постепенно приобретали взаимоотношения двух основных национальных групп – валлонов и фламандцев, составляющих подавляющее большинство населения Бельгии⁶. Как отмечают исследователи, национальный вопрос в Бельгии «наибольшую остроту начал приобретать с конца 50-х годов в связи с тремя главными обстоятельствами – деградацией экономики Валлонии... ускоренной индустриализацией Фландрии в 60-х годах... наконец, в связи с опережающим ростом численности фламандцев в стране»⁷. В целях разрешения данной проблемы в 1963 г. правительством была создана специальная комиссия из представителей трех «традиционных» партий: Социально-

¹ Текст Декларации см.: Конституции буржуазных государств Европы. С. 116.

² *Fusilier R.* Les monarches parlementaires: études sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Dannemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg). P., 1960. P. 357–358.

³ *Moniteur belge.* 1958. 30 avril. № 128. P. 3284–3286.

⁴ *Le Drapeau Rouge.* 1958. 17 avril.

⁵ *Wigny. P.* L'Expérience belge et l'Europe. Lauzanne, 1962. P. 6.

⁶ *Савицкий П. И.* Языково-культурный фактор в эволюции государственного устройства Бельгии // Рос. юрид. журн. 1993. № 2. С. 74.

⁷ *Малые страны Европы.* М., 1972. С. 426.

христианской, Либеральной, Социалистической. Соглашение, выработанное этой комиссией, было положено в основу Декларации о пересмотре Конституции, принятой парламентом в апреле 1965 г.¹

Декларация 1965 г. содержит предложения об изменении текста довольно большого числа статей Конституции. Вновь повторяются предложения об ограничении суверенитета Бельгии, но наряду с этим сформулированы новые предложения, касающиеся национального вопроса, закрепления в Конституции социальных прав и запрещения дискриминации, деятельности местных органов, финансовой политики государства и др.

Отношение к содержанию Декларации 1965 г. в Бельгии было далеко не однозначно: одни политические силы и движения ее поддерживали, другие подвергали критике за то, что предлагаемые Декларацией 1965 г. поправки не способны разрешить проблемы урегулирования взаимоотношений валлонов и фламандцев и что они не в полной мере отвечают интересам широких слоев населения. Так, Коммунистическая партия Бельгии внесла свои предложения, преследовавшие цель демократизации существующих институтов и расширения прав граждан, в том числе путем предоставления им права на референдум (ст. 21), создания на выборных началах фламандского, валлонского и брюссельского региональных советов, наделенных реальными полномочиями в экономическом, социальном и культурном вопросах и др.² Однако эти предложения в парламенте не поддержали представители других партий, и они были отклонены.

Вскоре в 1968 г. парламентом была одобрена очередная Декларация об изменении Конституции Бельгии, что явилось результатом многолетней борьбы и противостояния различных политических сил страны. Принятие деклараций 1965 г. и 1968 г. обосновывалось прежде всего необходимостью нормализации отношений между фламандцами, валлонами и брюссельцами. Как отмечается в литературе, вся история Бельгии «отмечена вехами межобщинных конфликтов»³.

В 1970–1971 гг. бельгийским парламентом были приняты законы об изменении и дополнении Конституции 1831 г.⁴

¹ Moniteur belge. 1965. 17 avril. № 76. P. 4143–4156.

² Le Drapeau Rouge. 1965. 23 mars.

³ A l'enseigne de la Belgique nouvelle. Bruxelles, 1989. P. 9.

⁴ Textes et documents. № 279–280–281. Janvier – février – mars 1972; La révision de la Constitution 1969–1971 / par R. Senelle. Bruxelles. 1972. P. 170–194.

Реформа Конституции проходила по нескольким направлениям и затрагивала прежде всего форму государственного устройства. Можно сказать, что она положила начало децентрализации бельгийского унитарного государства. Подавляющее число изменений и дополнений касалось именно этого вопроса. Одни из них закрепляют культурно-лингвистические и региональные структуры на территории Бельгии. Так, согласно новой ст. 3bis Бельгия состоит из четырех лингвистических регионов: региона французского языка, региона нидерландского языка, двуязычного региона Брюссель-столица и региона немецкого языка; ст. 3ter определила, что в состав Бельгии входят три культурных сообщества: Французское, Фламандское и Немецкоязычное, а в соответствии со ст. 107ter она включает три региона: Валлонский, Фламандский и Брюссельский. По определению различных авторов, лингвистические районы являются «фундаментальным элементом внутренней структуры Бельгии»¹: «Сообщество – воплощение и носитель идеи национально-культурной автономии», «Регион – носитель и воплощение идеи территориальной автономии»².

Новые конституционные нормы предусматривали и образование в указанных единицах органов, наделенных конкретной компетенцией. Так, предполагалось создание советов по делам культуры соответственно Фламандского и Французского культурных сообществ (ст. 59bis), а также Совета Немецкоязычного культурного сообщества (ст. 59ter). Таким образом, «Конституция признала в публичном праве существование двух крупных культурных сообществ»³.

Вторая группа поправок также связана с необходимостью урегулирования отношений между валлонами и фламандцами: они затрагивают законодательную деятельность парламента, в котором депутаты и сенаторы делятся по языковому признаку на французскую лингвистическую группу и нидерландскую лингвистическую группу для случаев принятия законов по вопросам, перечисленным в Конституции; такие законы вотируются в особом порядке (ст. 32bis, 3bis, 107quater, 59bis). На две лингвистических группы в случаях, предусмотренных Конституцией и законом, делятся члены Совета

¹ Les nouvelles politique de la Belgique. Fasc. 2: La nouvelle structure de l'Etat. Bruxelles, 1986. P. 13.

² Дельпере Ф., Энтин Л. М. Конституционные реформы и процесс федерализации Бельгии // Государство и право. 1989. № 11. С. 122.

³ Slexhe P. de. La révision de la Constitution belge 1968–1971. Bruxelles, 1972. P. 10.

Брюссельского региона (ст. 108ter), на паритетных началах из представителей этих групп создается и исполнительная коллегия.

Лингвистический принцип затронул и структуру правительства: Совет министров включает равное число министров, говорящих на французском языке, и министров, говорящих на нидерландском языке (ст. 86bis), т. е. равное число представителей валлонов и фламандцев. Хотя раньше, например, в правительстве П. Армеля и кабинете В. Буйнантса валлоны составляли меньшинство¹.

Поправками введена новая категория членов правительства – государственные секретари (ст. 91bis), которые, однако, не входят в состав Совета министров, являясь заместителями одного из министров; конституционным путем был зафиксирован численный состав нижней палаты парламента – Палаты представителей; увеличено количество апелляционных судов (ст. 104) и учреждены новые судебные органы – суды по трудовым спорам (ст. 105). Включена новая ст. 6 о запрещении дискриминации при реализации прав и свобод, признанных за бельгийцами, а также сделаны некоторые другие изменения и дополнения (ст. 25bis, 108 и др.).

Необходимо отметить, что и несколько ранее в Конституцию вносились отдельные поправки исходя из Декларации 1954 г. о пересмотре Конституции. Так, в 1967 г. была добавлена еще одна статья – ст. 140, которая определила, что бельгийская Конституция изложена на французском и нидерландском языках и оба текста считаются подлинными.

Изменения и дополнения были внесены более чем в два десятка статей и в 80-е гг. (1980, 1983, 1984, 1985, 1988 гг.)². Одни из них имели редакционный характер, другие вносили определенные уточнения, третьи изменяли или вовсе отменяли отдельные положения. Так, в 1980 г. на втором этапе реформы Конституции из ст. 3ter, где речь шла о трех культурных сообществах, исключено слово «культурные», что изменило характер этих сообществ. И новая редакция § 1 ст. 59bis уже говорит не о советах по делам культуры, а о советах как представительных органах и органах исполнительной власти Французского и Фламандского сообществ.

¹ Le Drapeau Rouge. 1965, 29 juillet; 1966, 21 mars.

² Текст Конституции Бельгии с поправками, внесенными в 1970–1980 гг. см.: *Constitutions of the countries of the World. Belgium*. N. Y., 1989. Перечень разделов и статей Конституции Бельгии, подлежащих изменению, см.: *Moniteur belge*. 9 nov. P. 16450–16453.

Членами советов являлись депутаты и сенаторы, избранные в парламент прямыми выборами от соответствующих территорий Валлонии, Фландрии и Брюсселя¹. Причем данная статья значительно расширяет полномочия этих органов в области образования, в сфере сотрудничества между сообществами и международного сотрудничества, включая заключение международных договоров, договоров о порядке использования языков в лингвистических районах, финансировании сообществ и использовании своих доходов и т. д., наделяет правом издания декретов, имеющих силу закона на соответствующей территории. Таким образом, «культурные сообщества 1970 г. переросли к 1980 г. в общины, в ведении которых находятся уже не только вопросы культуры»².

Аналогичная норма применительно к органам власти была включена в Конституцию (ст. 59ter) и в отношении Немецкоязычного сообщества, Совет которого избирался с несколько меньшим объемом полномочий по сравнению с органами Французского и Фламандского сообществ. Новая гл. III «Предупреждение и урегулирование конфликтов» (ст. 107ter) определяет процедуру, направленную на предотвращение противоречий между законами и актами органов сообществ и регионов. Их разрешение возложено на Арбитражный суд, учрежденный для всей Бельгии. Как отмечают Ф. Дельпере и Л. М. Энтин, говоря о первых трех этапах конституционной реформы, каждый из них «отражал одну общую тенденцию – постепенное расширение автономии сообществ и регионов, уточнение компетенции институтов государства и субъектов процесса федерализации, становление и совершенствование механизма разрешения конфликтов»³.

Кроме того, в 1980 г., а также в 1983–1988 гг. были дополнены или уточнены положения Конституции о порядке взимания налогов, в частности в пользу сообщества или региона, о порядке толкования законов, о процедуре голосования законов в парламенте, в период регентства, порядке организации избирательных округов,

¹ В советы по делам культуры Французского и Фламандского культурных сообществ входили депутаты и сенаторы соответственно французской и нидерландской лингвистических групп бельгийского парламента.

² *Ален Л.* Национализм – федерализм – демократия. Пример Бельгии. Лёвен, 1994. С. 25.

³ *Дельпере Ф., Энтин Л. М.* Конституционные реформы и процесс федерализации Бельгии // Государство и право. 1989. № 11. С. 119–120.

системе финансирования регионов и назначении полученных ими доходов; конституционным путем закреплено снижение возраста избирателей до 18 лет; существенно расширена статья, посвященная праву на образование, и т. д. Отменены устаревшие конституционные положения (ст. 122, 133, 56bis).

Существенные изменения и дополнения Конституция Бельгии претерпела с начала 90-х гг. и особенно в 1993 г.¹, когда юридически завершился переход от унитарной формы государственного устройства к федеративной. Так, поправки 1993 г. непосредственно затрагивали форму государственного устройства. Изменения коснулись и названия отделов. Так, отд. 1 «Территория и ее деление» теперь именуется «О федеративной Бельгии, ее составных частях и территориях». Статья 1 этого отдела закрепляет в Бельгии федеративное устройство, включающее в качестве субъектов сообщества и регионы. Такая норма является отражением того, что «коммунализация (т. е. расширение прав сообществ) соответствовала скорее фламандскому пожеланию», тогда как регионализация отвечала желанием франкоязычной части страны². Конституционным путем регулируется порядок осуществления полномочий в двуязычном регионе Брюссель-столица по вопросам, закрепленным в Конституции (ст. 59bis).

В Конституцию включена новая ст. 25ter о пределах компетенции федеральных властей. Она разграничивает полномочия между федеральными органами и органами сообществ и регионов, причем ст. 107ter-bis предусматривает, что «при осуществлении своей компетенции федеральное государство, сообщества и регион и общая межобщинная комиссия действуют при соблюдении лояльности во избежании конфликтов».

В гл. 1 отд. III добавлен разд. IV «Советы сообщества и региона и их правительства» (1993 г.). В соответствии с измененным текстом ст. 59quater в каждом регионе учреждают совет и орган исполнительной власти (правительство). Отныне члены советов регионов и сообществ избираются на пять лет непосредственно населением, проживающим на территории соответствующего региона или сообщества. Члены указанных советов обладают теми же привилеги-

¹ Текст поправок см.: *Moniteur belge*. 1993. 16 février. P. 3404–3408; 8 mai. P. 10506–10558; juin. P. 15584–15584; 14 déc. P. 26567–26668.

² *Alen A., Erges R.* La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'Etat de 1993. Bruxelles, 1994. P. 15.

ями, что депутаты и сенаторы. Правительства регионов и сообществ формируются советами.

Составными частями этого раздела являются ст. 59quinquies, 59sexies и 59septies. В частности, первая из них регулирует отношения между Советом Французского сообщества, с одной стороны, и Валлонским региональным советом – с другой.

Вторая группа поправок затрагивает порядок формирования палат парламента и процедуру его работы. Так, в связи с учреждением представительных органов субъектов федерации уменьшен численный состав Палаты представителей бельгийского парламента с 212 до 150 депутатов (§ 1 ст. 49). Особого внимания заслуживает довольно обширная ст. 67. Во-первых, количество сенаторов сокращается с 184 до 71. Во-вторых, определяется численный состав сенаторов, избираемых нидерландской и французской избирательными коллегиями, Фламандским советом, советами Французского и Немецкоязычного сообществ. В-третьих, устанавливается, какие категории сенаторов образуют французскую лингвистическую группу, а какие – нидерландскую. В-четвертых, особо регулируется представительство в Сенат от региона Брюссель-столица.

Поправки, внесенные в отдельные статьи Конституции, уточняют вопросы образования и работы парламента. Определено, что выборы сенаторов, избираемых прямым голосованием нидерландской и французской избирательными коллегиями, проводятся одновременно с выборами в Палату представителей (ст. 55); установлена несовместимость мандата депутата или сенатора с должностью министра (ст. 36); введено обязательное постатейное голосование законопроектов (ст. 41), урегулирована процедура принятия законопроектов в каждой палате парламента и их прохождения между палатами, в том числе роль согласительной парламентской комиссии (§ 3–5 ст. 41).

Существенные поправки внесены и в другие статьи. Так, уточняется порядок осуществления законодательной власти Королем, Палатой представителей и Сенатом (ст. 26), говорится о праве законодательной инициативы, в частности по проектам законов, касающихся одобрения договоров (ст. 27). Отныне не обе палаты парламента, а только одна – Палата представителей – утверждает закон о государственных финансовых счетах и принимает бюджет (ст. 115). Конституционным путем урегулирован вопрос об отношениях между министрами и палатами парламента (возможность участия в их работе, условия отставки правительства и др.).

Ряд поправок уточняет конституционные полномочия Короля (ст. 68, 71, 73, 90, 91 и др.). Так, новыми положениями заменена ст. 68, что в значительной мере связано с размежеванием компетенции между центральными федеральными органами и органами субъектов федерации; в Конституции оговорены условия, при которых Король может распустить Палату представителей, причем роспуск Палаты представителей влечет и роспуск Сената. Ранее Король мог распустить обе палаты одновременно или каждую в отдельности (ст. 71). Изменен порядок назначения Королем мировых судей и членов других судов. Теперь при формировании апелляционных судов список кандидатов может быть представлен Королю и Советом региона Брюссель-столица (ст. 90).

Важной конституционной новеллой является гл. III, в соответствии с которой для всей Бельгии учреждаются Государственный совет и административная юрисдикция. Уточняются полномочия Счетной палаты (ст. 116) и положения ряда других статей Конституции (ст. 117 и др.).

Наконец, в Конституцию была включена очень важная норма (ст. 132), касающаяся не только порядка изменения Конституции, но и ее структуры. Палаты парламента, избранные для изменения Конституции, по согласованию с Королем могут приспособлять нумерацию статей и составных частей Конституции, а также подразделение самой Конституции на отдельные главы и разделы, изменять терминологию диспозиций, чтобы привести в соответствие с терминологией новые положения и гарантировать идентичность французского, нидерландского и немецкого текстов Конституции.

Закрепление конституционной нормы в ст. 132 не случайно. Дело в том, что в течение последних 25 лет в Конституцию Бельгии вносились многочисленные изменения и дополнения, что во многом связано с постепенным переходом от унитарной к федеративной форме государственного устройства и урегулированием отношений между валлонами и фламандцами. В этот период не подвергалась изменению нумерация статей, глав и разделов, в результате чего появились статьи с буквенными обозначениями (*bis*, *ter*, *quater*, *quiques*, *sexies*, *septies*, даже *ter-bis*), главы с аналогичными обозначениями (*ter*, *bis*, *quater*), что естественно делало структуру Конституции сложной и вряд ли удобной для использования.

В соответствии со ст. 132 парламент постановил изменить нумерацию статей, отделов, глав и разделов, освободить статьи, главы и разделы от буквенных обозначений. Однако в настоящей статье

автор использовал ту структуру Конституции и нумерацию ее статей, глав и разделов, которая принималась парламентом в процессе внесения поправок, чтобы показать эволюцию Конституции Бельгии.

Отныне Конституция Бельгии, утвержденная Королем Альбертом II 17 февраля 1994 г.¹, по своей структуре существенно отличается от ранее действовавшего текста и включает 198 статей вместо 140. В ней появились новые по названию и содержанию разделы и главы, такие как «Федеральная Бельгия, ее состав и ее территория», «Федеральные палаты», «Федеральная законодательная власть», «Король и Федеральное правительство», «Сообщества и регионы» (здесь речь идет об их советах, правительствах, компетенции), «Государственный совет и административная юрисдикция» и др. Кроме того, уточнены названия отдельных из них.

Таким образом, в течение всего периода действия Конституции Бельгии в ее текст вносились изменения, но важнейшие из них были осуществлены в 1970, 1980, 1988 и 1993 гг., что вызвано необходимостью реформирования государства. Учитывая содержание и характер принятых поправок, пожалуй, можно сказать (хотя, очевидно, с некоторыми оговорками), что отныне в Бельгии действует новая Конституция.

¹ Annexe. La Constitution belge // *Alen A., Ergec R. La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'Etat de 1993. Bruxelles, 1994. P. 43–64.*

Становление Бельгийской федерации*

Конституция Бельгии 1831 г. закрепила унитарную форму государственного устройства. Между тем в дальнейшем конституционном развитии этой страны возникли проблемы, обусловленные тем, что население Бельгии неоднородно. По данным общей переписи населения 1 марта 1991 г., из 9 978 681 человек 57,81 % проживают во Фландрии, 31,81 % – в Валлонии, 9,7 % составляют жители Брюсселя и 0,68 % – немецкое меньшинство (на границе с Германией)¹.

Неоднородность состава населения породила в Бельгии с первых лет ее самостоятельного существования острые противоречия

* *Правоведение. 1995. № 4–5.*

¹ *Ален А. Национализм – федерализм – демократия. Пример Бельгии. Лёвен, 1994. С. 7.*

в отношениях между фламандцами и валлонами, вследствие чего возникли «фламандский вопрос» и «валлонский вопрос». Причины этих противоречий были связаны прежде всего с неравноправным положением или фламандцев, или валлонов в различные периоды истории. Так, в течение долгого времени французский язык, на котором говорят валлоны, признавался единственным государственным языком, и только Закон от 18 апреля 1898 г. закрепил аналогичный статус и для нидерландского языка. Правда, до этого, в 70–80-х гг. XIX в., ряд законов ввел во Фландрии двуязычие, что способствовало развитию родного языка и национальной культуры фламандцев.

Однако во многих сферах жизни равенства нидерландского языка с французским не было. Окончательное решение «фламандского вопроса» связано с соглашением 1929 г. между представителями Фландрии и Валлонии, более известным как «компромисс бельгийцев». Лишь в результате общей языковой реформы, проведенной в соответствии с «лингвистическими законами», принятыми в 30-е гг., дополненными в 60-е гг., стало возможным фактическое обеспечение нидерландскому языку равного положения с французским. Однако противоречия между валлонами и фламандцами не были урегулированы полностью, ибо во Фландрии, которая в прошлом веке в экономическом развитии значительно отставала от индустриальной Валлонии, параллельно выдвигались требования о решении ее социальных проблем, хотя главными требованиями оставались равенство языков и развитие национальной фламандской культуры.

С решением «фламандского вопроса» в Бельгии в середине XX столетия назрел «валлонский вопрос», который также связан с проблемой гармонизации взаимоотношений между фламандцами и валлонами, но имеет уже иное содержание. По признанию бельгийских политических деятелей, «конфликт является более глубоким, он идет гораздо дальше нелепого спора о языках. Нужно осмелиться смотреть вещам в лицо. Проблема существования фламандцев, валлонов и брюссельцев поставлена. Это бесспорный факт»¹.

Главная причина порождения «валлонского вопроса» – экономический упадок Валлонии в послевоенные годы. Как отмечают исследователи, национальный вопрос в Бельгии «существовал всегда,

¹ *Vanaudenhove O. La grande tâche du parti libéral // Le Flambeau. 1961. № 5–6. P. 445.*

однако наибольшую остроту он начал приобретать с конца 50-х годов в связи с тремя главными обстоятельствами – деградацией экономики Валлонии... ускоренной индустриализацией Фландрии в 60-х годах... наконец, в связи с опережающим ростом численности фламандцев в стране»¹. Так, за десять лет (1958–1967 гг.) отставание в промышленности Валлонии от Фландрии составило 25 %², а доля валлонов, равная 43 % в прошлом веке, сократилась в 1957 г. до 34 %³.

Постепенно в Бельгии сложилась такая ситуация, что новая элита, руководящая частными компаниями и государственным аппаратом, стала все чаще формироваться из числа фламандцев. Численный перевес фламандцев в составе населения Бельгии обеспечивал представителям Фландрии большинство в парламенте, они преобладали и в правительстве. Так, разница в числе депутатов в Палате представителей от фламандских и валлонских округов к середине 60-х гг. составляла 35 человек (в 1912 г. – 15), в Сенате – 17⁴. Аналогичное положение, как и в 1965 г., сложилось в Палате представителей и Сенате после следующих парламентских выборов⁵. Впрочем, демографический перевес фламандцев наблюдается и сейчас. По результатам парламентских выборов, состоявшихся 24 ноября 1991 г., из 212 членов Палаты представителей 125 принадлежали к нидерландскоязычной группе (58,96 %) и 87 – к франкоязычной (41,04 %) ⁶. В правительстве П. Армеля (1965–1966 гг.) из 27 министров только пять были валлонами, в пришедшем ему на смену кабинете В. Буйнантса из 23 министров – шесть валлонов⁷. Правда, правительство Г. Эйскена, сформированное в 1968 г., включало 15 фламандцев и 14 валлонов⁸. В свете этих фактов становится понятным, почему Валлония, занимавшая когда-то ведущее положение

¹ Малые страны Западной Европы. М., 1972. С. 427.

² Павличук Е. И. Бельгия: борьба трудящихся за демократические реформы. М., 1990. С. 16.

³ Baudhuin F. Perspectives démographiques // La documentation française. Faits et opinions. P., 1964. № 1557–1558. P. 2; L'Express. 1963. № 638. P. 16.

⁴ Dejardin G. Le nouveau compromis des socialistes // Socialisme. 1963. № 59. P. 529; Moniteur belge. 1965. № 69. P. 3724–3725.

⁵ Крылова И. С. Современная Бельгия: центральные органы власти. М., 1972. С. 111.

⁶ Ален А. Указ. соч. С. 7.

⁷ Le Drapeau rouge. 1965. 29 juillet; 1966. 21 mars.

⁸ Крылова И. С. Указ. соч. С. 32.

ние в стране, теперь ставит вопрос об обеспечении ей равенства с Фландрией в политической, экономической и культурной областях. Как отмечается в исследовании Лёвенского института Центральной и Восточной Европы, впервые валлонскую проблему обнажил премьер-министр П. А. Спаак. «Речь шла не только о численном перевесе фламандцев – проблема состояла и в упадке экономики. После Второй мировой войны становилось все очевиднее, что между Фландрией и Валлонией существуют более фундаментальные противоречия, чем языково-политические, о которых до сих пор все время шла речь»¹.

В защиту интересов Валлонии и ее жителей активно выступило движение валлонов. Зародившееся в начале XX в., оно особое значение приобрело после Второй мировой войны. Состоявшийся еще в октябре 1945 г. в Льеже Национальный валлонский конгресс принял решение, призывающее предоставить Валлонии полную внутреннюю автономию в рамках федеративного бельгийского государства. В марте 1947 г. валлонские депутаты внесли в парламент предложение об изменении Конституции страны и преобразовании Бельгии в федерацию, но оно было отвергнуто. Конституционная поправка по этому же вопросу обсуждалась в парламенте в 1953–1954 гг., но ни одна из трех «традиционных» партий – Социально-христианская (СХП), Партия свободы и прогресса (ПСП), Бельгийская социалистическая (БСП) – не пожелала поставить под сомнение унитарное государственное устройство Бельгии. В то время только Коммунистическая партия Бельгии поддержала справедливые требования валлонов².

Новый этап в развитии борьбы за решение национальной проблемы в Бельгии связан с образованием в 1961 г. специальной организации, призванной защищать интересы валлонов, – Валлонского народного движения (ВНД). Уже первый конгресс ВНД (1961 г.) заявил о своем стремлении «неуклонно бороться за реализацию принципов федерализма и структурных экономических реформ»³. Предлагался и процесс реализации принципа федеративного устройства Бельгии: проведение переговоров в рамках паритетной комиссии, состоящей из представителей Фландрии, Валлонии и Брюссельского округа, создание федерального парламента из рав-

¹ Ален А. Указ. соч. С. 14–15.

² Le Drapeau rouge. 1964. 30 nov.

³ Цит. no: *Terfve J.* Au lendemain du congrès MPW // En avant. 1961. № 15. P. 3.

ного числа представителей от Валлонии и Фландрии, федерализация бельгийской Конституции 1831 г. Последующие конгрессы ВНД неизменно подтверждают эту позицию, исходя из того что валлонские трудящиеся не хотят «федерализма ради федерализма», а борются за такой федерализм, который способствовал бы равномерному экономическому и социальному развитию Валлонии и Фландрии.

Позиции различных политических сил и отдельных деятелей в отношении решений ВНД были далеко не однозначны. С точки зрения демократических кругов превращение Бельгии в федерацию и проведение экономических реформ – цели, тесно связанные друг с другом.

Правые силы старались извратить движение валлонов, направляя его против трудящихся масс Фландрии и навязывая ему шовинистические лозунги наподобие тех, которые выдвигались в свое время во Фландрии. Несмотря на сильное давление реакции, и в среде фламандцев все больше зрели идеи федерализма. В их поддержку выступало, в частности, левое крыло Фламандского народного движения (ФНД), созданного в середине 1950-х гг., хотя в своих действиях оно не было последовательным.

На унитаристских позициях в то время стояли и «традиционные» партии Бельгии. Лидеры СХП, ссылаясь на необходимость сохранить «национальное единство», по существу подменяли федерацию культурной автономией, предлагая создать три совета по делам культуры, исходя из языкового признака и дополняя некоторой «провинциальной децентрализацией». Руководство ПСП предлагало решить проблему территориально-политического устройства Бельгии так же, как СХП, путем «провинциальной децентрализации». БСП выдвигала лозунг «региональной децентрализации», предлагавший разделить Бельгии на пять экономических районов без учета лингвистических границ, создание в Валлонии и Фландрии региональных палат по делам культуры.

Демократические круги Бельгии по вопросу формы государственного устройства в основном придерживались мнения, что должно быть три равноправных субъекта федерации – Валлония, Фландрия и Брюссель – с обеспечением каждому из них подлинного самоуправления, что в наибольшей степени будет способствовать урегулированию противоречий между валлонами и фламандцами.

В целях защиты выдвинутых предложений по демократическому урегулированию отношений между обеими национальными группами 23 марта 1963 г. Конгресс ВНД призвал народные массы оказать поддержку петиции о закреплении в Конституции нормы, предусматривающей проведение референдума по инициативе народа, считая необходимым вынести на первый референдум вопрос об изменении формы государственного устройства Бельгии¹. Руководители трех «традиционных» партий выступили категорически против референдума. Отвергнутая правительством петиция была передана в бюро палат парламента, но усилиями противников реформ она была положена под сукно.

Для решения вопросов, связанных с урегулированием валлоно-фламандских отношений, за последние три десятилетия создавались различные по составу комиссии и рабочие группы: эта проблема обсуждалась в парламенте и в правительстве, она оставалась в центре внимания профсоюзов, движений и политических партий.

Так, в докладе рабочей группы (в ее состав вошли парламентарии и министры от СХП и БСП; ПСП отказалась участвовать), представленном в октябре 1963 г., рекомендовалось сохранить унитарное государственное устройство Бельгии, но предоставить национальным группам некоторую самостоятельность в вопросах культуры и учредить для этого региональные институты. В докладе выдвигалась идея о формировании Сената на паритетных началах из представителей Фландрии и Валлонии и необходимости того, чтобы он включал представителей «экономических, социальных и культурных интересов». Рабочая группа единогласно высказалась за то, чтобы законы, затрагивающие вопросы, представляющие общий интерес для обеих культур, принимались в палатах парламента квалифицированным большинством².

Правительство, продолжая придерживаться линии на достижение компромиссного соглашения между «традиционными» партиями, образовало из представителей этих партий специальную Комиссию 24-х, более известную в Бельгии как Конференция круглого стола,

¹ Валлонское народное движение (игравшее в течение длительного времени важную роль в решении сложной проблемы по урегулированию отношений между валлонами и фламандцами, в защите интересов Валлонии) к середине 1960-х гг. и фламандское народное движение по ряду причин перестают быть массовыми и постепенно уходят с политической арены.

² *Manuel P. Autour de la «table ronde» // Socialisme. 1964. № 62. P. 210–213.*

возложив на нее задачу решить вопрос о конституционных поправках. Участники конференции, несмотря на разногласия между партиями и внутри них, при обсуждении поставленной проблемы не вышли за пределы полумера (представители ПСП, афишируя свою оппозиционность перед избирателями, покинули ее заседания).

Соглашение СХП–БСП, оставляя в стороне вопрос о расширении демократии и предоставлении подлинной автономии Фландрии и Валлонии, предусматривало учреждение двух советов по делам культуры, избираемых непрямыми выборами и наделенных совещательными полномочиями. В отношении Брюсселя предполагалось создание комиссии по делам культуры из равного числа представителей подобных советов Фландрии и Валлонии.

Несколько позднее в соответствии с рекомендациями Конференции круглого стола парламент принял Закон от 1 июля 1966 г. об образовании Постоянной комиссии по улучшению отношений между двумя национальными группами. Но в состав этой комиссии входили только представители «традиционных» партий.

Выработанные многочисленными группами и конференциями итоговые документы, внесенные различными политическими партиями и общественными движениями предложения в конечном счете были рассмотрены правительством, которое в свою очередь сформулировало позиции по вопросу урегулирования взаимоотношений между валлонами и фламандцами. В частности, в законопроекте, внесенном депутатами-коммунистами на рассмотрение парламента в июле 1966 г. («Предложение Терфва»), предусматривалось установление особого статуса для Брюсселя с созданием специальных органов (представительская ассамблея территории, избираемая непосредственно населением, и исполнительный орган, образуемый из числа ее членов), которые могли бы реализовать автономию этой территории. Для разрешения возможных споров (включая споры по вопросам употребления языков) предлагалось учредить палату жалоб и предоставить каждому гражданину право обращения в нее с жалобой. Впрочем, наряду с этим предложением в течение 1966 г. в парламент были внесены и другие законопроекты, касающиеся правового положения. Требования о создании для Брюсселя автономного органа выдвигали и представители левых течений некоторых буржуазных партий.

В условиях возрастания движения прогрессивных сил за демократические реформы, в том числе в области государственного устройства Бельгии, проблема скорейшего урегулирования отношений между отстаивающими свои права валлонами и фламандцами могла быть решена путем изменения Конституции, в связи с чем парламент Бельгии принял в 1965 и 1968 гг. декларации об изменении Конституции 1831 г., сделав серьезный шаг в сторону разрешения существовавших противоречий.

В Бельгии начался первый этап эволюции государственного устройства, имевший в своей основе языково-культурный фактор¹. Децентрализация государства способствовала, в частности, расширению прав регионов в сфере использования языка и в области национальной культуры.

В соответствии с внесенными в 1970 г. в Конституцию поправками в составе Бельгии наряду с провинциями и коммунами были учреждены четыре лингвистических района (ст. 3bis), три культурных сообщества (ст. 3ter), три региона (ст. 107quater), образованных по территориальному признаку.

Учредив в культурных сообществах советы по делам культуры (ст. 59bis), а в регионах – представительные и исполнительные органы (ст. 107quater), Конституция, по мнению бельгийских специалистов, «признала в публичном праве существование двух крупных сообществ»². В состав советов по делам культуры для Французского и Фламандского сообществ входили соответственно члены лингвистических групп обеих палат парламента³.

Хотя реформа Конституции 1831 г., проведенная в 1970 г., полностью не разрешила все проблемы, существовавшие в отношениях между сообществами и регионами Бельгии, в том числе в социаль-

¹ Подробнее см.: *Савицкий П. И.* Языково-культурный фактор в эволюции государственного устройства Бельгии (правовой аспект) // Рос. юрид. журн. 1993. № 2. С. 74–82.

² *Stexhe P. de.* La révision de la Constitution belge. 1968–1971. Bruxelles, 1972. P. 10.

³ В соответствии с Законом от 3 июля 1971 г. (§ 1 ст. 1) в Палате представителей депутаты, избранные от района французского языка, и депутаты, избранные от округа Вевье, образуют французскую лингвистическую группу данной палаты, а депутаты, избранные населением района нидерландского языка, составляют нидерландскую лингвистическую группу. Депутаты, представляющие округ Брюссель, являются частью французской или частью нидерландской лингвистических групп. Аналогичным образом регулируется порядок распределения по лингвистическим группам и сенаторов, с учетом особенностей формирования верхней палаты.

но-экономической сфере, тем не менее она ослабила унитарное государство, создав своеобразные автономные образования со своими органами, обладающими специфическими полномочиями (вопросы образования, культуры, использования языков и т. п.). Деятельность сформированных в регионах органов по урегулированию социально-экономических проблем, различного рода советов, комитетов, обществ, оказалась малоэффективной, особенно в Брюссельском регионе, так как они обладали всего лишь консультативными функциями.

Углублению политики регионализма должен был способствовать Закон от 15 июля 1970 г. «Об организации планирования и децентрализации экономики». Однако поскольку он в полной мере не был реализован, существенной децентрализации в сфере экономики не произошло.

В связи с неудовлетворенностью реформами выдвигаются новые предложения по их дальнейшему проведению, которые исходят от различных политических сил и движений, в том числе в сообществах и регионах.

Подготовленный в ходе переговоров правительственных партий в 1977 г. так называемый Общинный пакт предусматривал признание равенства Брюссельского региона с Фландрией и Валлонией, а также расширение полномочий региональных органов в политической, экономической и финансовой сферах. Однако представители Христианской народной партии, будучи противниками предоставления самостоятельности Брюсселю, поставить свои подписи под этим актом отказались, что явилось одной из причин длительного правительственного кризиса, завершившегося только в апреле 1979 г., когда было сформировано правительство во главе с В. Мартенсом, разработавшее программу окончательного урегулирования отношений между национальными группами и регионами.

В целях реализации подготовленных предложений и программ, направленных на защиту интересов регионов и национальных групп, в 1980-х гг. была проведена очередная реформа Конституции, которая, расширив права регионов и сообществ, способствовала дальнейшему урегулированию отношений между Валлонией и Фландрией, обеспечивала бóльшую децентрализацию в управлении государственными делами, позволяла начать переход от унитарной формы государственного устройства к федеративной, т. е. приступить ко второму этапу федерализации страны. Так, из ст. 3ter, где

речь шла о трех культурных сообществах, исключено слово «культурные», что изменило характер сообществ; в силу новой редакции § 1 ст. 59bis вместо советов по делам культуры во Французском и Фламандском сообществах создаются советы, состоящие из выборных лиц, и исполнительные органы, состав и функционирование которых определяются законом.

В 1981 г. в регионах были образованы советы (законодательные ассамблеи) – своеобразные местные парламенты, отражавшие интересы соответствующих национальных групп. Отличительная черта системы органов состоит в том, что в подчинении исполнительного органа франкоязычной Бельгии наряду с Валлонией находится и Брюссель, и следовательно, он не получил равного права с Валлонией и Фландрией и статус самостоятельного региона, на чем настаивали демократические силы. Особенностью структуры этих органов явилось и то, что до издания соответствующего закона Совет Французского сообщества включает членов французской лингвистической группы обеих палат парламента, а Совет Фламандского сообщества – членов нидерландской лингвистической группы обеих палат парламента. Исполнительные органы (правительства), образованные советами, выполняли своеобразные функции: осуществляли полномочия, входящие в компетенцию своих советов (парламентов).

После парламентских выборов 1985 и 1987 гг. Фламандский совет состоял из 185 человек, Совет Французского сообщества – из 132, Валлонский региональный совет – из 104¹.

Одновременно происходит расширение прав советов сообществ (§ 2 стр. 59bis) по сравнению с советами по делам культуры. Отныне советы решают все вопросы, касающиеся сообщества, а также вопросы сотрудничества между сообществами и международного сотрудничества, в том числе заключение международных договоров и издание декретов в пределах своей компетенции. Таким образом, теперь Валлония и Фландрия наделяются более широкой самостоятельностью, а за их органами признаются автономные полномочия. В целях развития конституционных положений были приняты Специальный закон от 8 августа 1980 г. «Об институционных реформах» и Обычный закон от 9 августа 1980 г. «Об институционных

¹ Annuaire de statistiques régionales. Bruxelles, 1986. P. 264; Les pays d'Europe occidentale // Note et études documentaires. 1988. № 4860-61. P. 105.

реформах», измененные впоследствии соответствующими законами от 1988 и 1993 гг.

Для предупреждения и урегулирования конфликтов в Конституцию (отд. Шbis) была включена новая гл. Шbis (1980 г.), статьи которой определяют процедуру разрешения противоречий между законом и нормативными актами, издаваемыми органами сообществ и регионов, и регулируют вопросы компетенции, а также называют государственные органы, в частности Арбитражный суд Бельгии и Сенат, наделенные правом решать эти вопросы.

Постепенно (параллельно) изменяется и правовое положение Немецкоязычного сообщества. Существенно дополненная в 1983 г. ст. 58ter, регулирующая организацию и деятельность этого сообщества, с уточнениями воспроизводит нормы, определяющие организацию Французского и Фламандского сообществ, а равно закрепляет почти аналогичную компетенцию, правда, несколько более узкую по сравнению с компетенцией советов и органов исполнительной власти других сообществ. Здесь также учреждается Совет, состоящий из выборных представителей, и исполнительная власть, состав и функционирование которых регулируется Законом от 31 декабря 1989 г.

Тенденция к более широкой децентрализации унитарной Бельгии, несмотря на негативные позиции определенных сил, в особенности фламандских националистических (да и политических) кругов, которых вполне устраивал статус-кво Брюсселя, привела в конечном счете к приданию Брюсселю статуса самостоятельного региона, завершив таким образом длительный процесс регионализации страны. Его правовое положение, структура органов власти и управления, их компетенция регулируются ст. 108ter Конституции с поправками 1988 г.¹ и Специальным законом от 12 января 1989 г., определяющим институты региона, и Обычным законом от 12 января 1989 г., регулирующим порядок избрания Регионального совета. В результате прямых выборов, проведенных 18 июня 1989 г., было избрано 75 советников, из них 64 франкофона и 11 фламандцев². С созданием Брюссельского региона было завершено конституирование представительных и исполнительных органов сообществ

¹ Текст конституции Бельгии с поправками, внесенными в 1970–80-х гг., см.: *Constitutions of the countries of the World*. N. Y., 1989.

² *Les pays d'Europe occidentale // Note et études documentaires*. 1990. № 4912-13. P. 93.

и регионов, а их руководители – министры-председатели – стали включаться в состав центрального правительства Бельгии.

Реформирование государственного устройства страны, в рамках которого на определенном этапе важное место занимал процесс регионализации, придание ее составным частям статуса автономных образований, нередко несмотря на компромиссный, половинчатый характер, неполное удовлетворение всех требований различных заинтересованных сторон, что естественно сохраняло противоречия между основными национальными группами, ограничения в наделении реальными правами в решении экономических проблем, существенно способствовало дальнейшей федерализации, основанной на сочетании языково-культурного и регионального принципов.

Требования дальнейшей широкой децентрализации государства привели к принятию в 1987 г. парламентом Бельгии решения о новом значительном реформировании Конституции 1831 г.¹, которое затронуло многие вопросы, прежде всего вопросы государственного устройства, функционирования центральных и различных региональных органов. Иначе говоря, несмотря на упорное сопротивление со стороны консервативных сил, последовательно продолжался процесс федерализации Бельгии. Завершающий этап в коренном изменении государственного устройства страны связан с существенными поправками к Конституции 1831 г., принятыми в 1993 г., в результате чего был окончательно решен вопрос о переходе от унитарной формы государственного устройства к федеративной. Так, согласно новой редакции ст. 1 «Бельгия является федеративным государством, которое состоит из сообществ и регионов»². Провинции Бельгии включены либо в Валлонский регион, либо во Фламандский регион. Таким образом, длительный и болезненный процесс изменения государственного устройства страны опроверг доводы противников реформ, проводивших идею о том, что федеративное государство якобы неприемлемо для Бельгии. Например, П. Виньи признавал, что вообще «федеральное решение – организация и возможная, и эффективная», но тут же заявлял, что «это не означает применимости его к бельгийской действительности», так как федеральная структура в Бельгии приведет якобы к развитию

¹ Moniteur belge. 1987. 9 nov. P. 16450–16453.

² Изменения и дополнения к Конституции 1831 г., принятые в 1993 г. и касающиеся федерализации Бельгии, см.: Moniteur belge. 1993. 8 mars. P. 10506–10558.

и обострению противоречий между районами¹. Ссылаясь на то, что «в федеративном государстве дробится суверенитет, нарушается единство», П. Виньи делал и другой вывод: «Федеративные формулы представляются опасными для жизнеспособности, сплоченности и самого существования Бельгии»². Идею «федерализации этнических групп» считали неосуществимой и другие специалисты, полагая, что «она опирается на способ националистического мышления»³, что «федерализм в Бельгии порождал бы риск разделения страны на различные государства, которые были бы основаны на базе так называемых сообществ»⁴.

В связи с переходом к федеративной форме государственного устройства изменен и порядок формирования верхней палаты – Сената. Уменьшенный по численности с 183 до 71 сенатора, он образуется таким образом, чтобы его состав отражал представительство сообществ и регионов. Так, 25 сенаторов избираются путем прямых выборов нидерландской избирательной коллегией, 15 – таким же путем французской избирательной коллегией, десять – Фламандским советом, десять – Советом Французского сообщества, один – Советом Немецкоязычного сообщества. Конституция строго определяет количество сенаторов, которые должны представлять Брюссельский регион от нидерландской и французской лингвистических групп. Нижняя палата по-прежнему избирается путем прямых выборов, но число депутатов сокращается с 212 до 150. Как и раньше, в палатах образуются две лингвистические группы.

В каждом субъекте федерации учреждаются представительные органы – советы регионов и сообществ, избираемые непосредственно гражданами на пять лет, и правительства, формируемые советом. Во главе правительства находится министр-председатель. Мандат члена совета несовместим с мандатом депутата Палаты представителей (ст. 59quater).

В Бельгии своеобразно решается вопрос о размежевании компетенции между центральными органами и органами регионов и сообществ. В отличие, например, от конституций иных федеративных государств или государств, имеющих автономные образования,

¹ *Wigny P.* Le fédéralisme // *Revue générale belge.* 1962. № 9. P. 19.

² *Wigny P.* Propos constitutionnels. Bruxelles, 1963. P. 82–83.

³ *Le fédéralisme en Belgique.* Lyon, 1968. P. 45.

⁴ *Pulinckx R.* Un fédéralisme belge: illusion ou déperie? 1970. P. 12.

Конституция Бельгии при размежевании компетенции закрепляет так называемые остаточные полномочия, не упоминая ни об исключительной компетенции центральных органов, ни о конкурирующей сфере полномочий. Таким образом, по мнению бельгийских исследователей, «сообщества и регионы являются автономными юридическими лицами, которые, с одной стороны, располагают собственными законодательными и исполнительными органами, а с другой – имеют, в принципе, исключительную законодательную власть в большом числе областей, равно как и финансовую автономию»¹.

В целях гармонизации отношений между центральными органами государства и субъектами федерации, между валлонами и фламандцами конституционно закреплён принцип (ст. 107ter-bis), в соответствии с которым при осуществлении своей компетенции федеративное государство, сообщества, регионы и объединённая межобщинная комиссия действуют, соблюдая лояльность. Конституция устанавливает и процедуру разрешения конфликтов (данные вопросы – предмет отдельного исследования). Как справедливо отмечают специалисты, «государственно-правовые решения, предложенные конституционными реформами, во многом уникальны. Вместе с тем они могут способствовать обогащению теории и практики федерализма»².

Таким образом, краткий анализ взаимоотношений между фламандцами и валлонами и проведенных конституционных реформ показывает, что процесс перехода от унитарного государственного устройства Бельгии к федерации занял довольно продолжительное время, в результате чего сложилась своеобразная модель федерации.

¹ *Alen A., Ergec R.* La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'Etat de 1993. Bruxelles, 1994. P. 25.

² *Дельпере Ф., Энтин Л. М.* Конституционные реформы и процесс федерализации Бельгии // Сов. государство и право. 1989. № 11. С. 119.

Языково-культурный фактор в эволюции государственного устройства Бельгии (правовой аспект)*

Неоднородный национальный состав населения Бельгии¹ вызвал к жизни проблему взаимоотношений валлонов и фламандцев. В частности, в центре политической жизни страны в XIX–XX вв. наряду с другими проблемами стоял вопрос о равенстве нидерландского языка с французским, который на основании Закона от 19 сентября 1831 г. признавался единственным официальным языком. Возникшее во Фландрии национальное движение, выступавшее за признание фламандского языка вторым государственным языком и развитие фламандской культуры, привело к тому, что в 70–80-х гг. XIX в. несколько законов ввели во Фландрии двуязычие (*bilinguisme*). Кроме того, Закон от 18 апреля 1898 г. установил, что «все законы принимаются, утверждаются, обнародуются и промульгируются на французском и голландском языках»². Таким образом, формально закон признал оба языка государственными, хотя на деле во многих сферах полного их равенства не было. Период полумер продолжался до 30-х гг. XX в. Однако следует отметить, что «фламандский вопрос» никогда не рассматривался только как вопрос национальной культуры. Он всегда был и «вопросом социального порядка»³, ибо в экономическом отношении Фландрия в XIX в. отставала от Валлонии.

Большое значение в решении «лингвистической» проблемы имел «компромисс бельгийцев», достигнутый в 1929 г. представителями Валлонии и Фландрии. Было решено, что все делопроизводство, судопроизводство, обучение и т. д. должны вестись во Фландрии на нидерландском языке, а в Валлонии – на французском. Опреде-

* *Российский юридический журнал*. 1993. № 2.

¹ Из более чем 9,9 млн жителей Бельгии около 3,2 млн составляют валлоны, населяющие главным образом южную часть страны – Валлонию, более 5,7 млн – фламандцы, живущие преимущественно в северной части – Фландрии. Кроме того, на границе с Германией проживает компактное немецкое меньшинство – около 67 тыс. Население Брюсселя (970 тыс.) состоит как из фламандцев, так и из валлонов (*Annuaire statistique de la Belgique*. Bruxelles, 1989. Т. 109. P 17, 21, 25).

² Здесь и далее, если не оговорено особо, нормативные акты цитируются по: *Code des lois politiques et administratives*. Bruxelles, 1950; *Les Codes et les lois spéciales les plus usuelles en vigueur en Belgique* (*Les Codes Belges*). Bruxelles, 1956, 1957; *Moniteur belge*. 1962, 1963, 1964, 1966.

³ *Mast A. Les Pays du Benelux*. Bruxelles, 1960. P. 40.

лялся также специальный режим для Брюсселя. Кроме того, предусматривалось, что все спорные вопросы (в том числе о положении бельгийцев, говорящих на немецком языке) должны решаться представителями обоих районов.

На основе «компромисса бельгийцев» в 30-х гг. была проведена общая языковая реформа. Законом от 28 июля 1932 г. (называемым еще «административным законом») был упразднен действовавший в органах государственной администрации Фландрии режим двуязычия. Вместо этого были созданы три одноязычных района: на территории Валлонии и одного округа провинции Брабант надлежало употреблять французский язык, на территории Фландрии (исключая упомянутую часть провинции Брабант) – нидерландский язык и на территории группы коммун провинции Льеж – немецкий язык. Режим двуязычия был сохранен только в небольшом числе коммун, расположенных вдоль лингвистической границы («пограничные» коммуны), вокруг Брюсселя («периферийные» коммуны), а также в коммунах, в которых во время последней лингвистической переписи не менее 30 % жителей заявили, что они чаще пользуются языком другого лингвистического района. Лингвистическая граница должна была периодически изменяться в соответствии с результатами лингвистических переписей, которые предписывалось проводить через каждые десять лет.

Закон от 15 июня 1935 г. ввел принцип языкового регионализма в область судопроизводства: в Брюсселе и Брюссельском районе судебное разбирательство стало вестись по выбору заинтересованных лиц на одном из двух официальных языков. По Закону от 30 июня 1938 г. обучение рядового состава вооруженных сил производилось на родном языке солдат, но офицерам вменялось в обязанность знание обоих официальных языков.

Закон от 14 июля 1932 г. определил лингвистический режим начальных и средних школ. Теперь преподавание в школах Валлонии велось на французском языке, а в школах Фландрии – на нидерландском. В Брюссельском районе и в коммунах со смешанным национальным составом дети могли обучаться на родном языке или на языке, чаще употребляемом в данной местности. В одноязычных районах создавались переходные классы, где дети, не знающие языка района, могли учиться на родном языке. В двуязычных коммунах дети, кроме родного, обязаны были изучать второй официальный язык (по крайней мере с третьего класса).

В результате языковой реформы 1930-х гг. нидерландский язык занял равное положение с французским. Однако «лингвистические» противоречия между валлонами и фламандцами и этой реформой полностью не были сняты.

Языковой вопрос и национальная проблема в целом осложнялись существованием валлонских «заблудившихся коммун» во Фландрии¹ и (в меньшей степени) фламандских «заблудившихся коммун» в Валлонии, коммун со смешанным национальным составом. Требовали своего решения вопросы определения правового положения коммун, расположенных вдоль лингвистической границы, установления специального статуса для Брюсселя и лингвистической границы. Острые споры возникали по поводу проведения лингвистических переписей, в результате которых приходилось изменять лингвистический режим примерно четверти коммун, расположенных вдоль лингвистической границы и имеющих смешанный национальный состав. Так, лингвистическая перепись 1930 г. вызвала недовольство валлонов, а перепись 1947 г. оспаривали фламандцы.

Обострение взаимоотношений между валлонами и фламандцами в послевоенный период привело к пересмотру законов 30-х гг. Закон от 8 ноября 1962 г. отменил лингвистические переписи. Новый «административный» Закон от 2 августа 1963 г. зафиксировал твердые границы лингвистических районов, т. е. районов употребления исключительно одного из языков (нидерландского, французского и немецкого). Кроме того, был учрежден двуязычный район Брюссель-столица (19 коммун) и создано два «лингвистических островка», имеющих специальные режимы (шесть «брабантских» коммун, в которых в одних случаях употреблялись оба официальных языка, а в других – только нидерландский, и шесть «мальмедиийских» коммун, «говорящих» по-немецки).

Новый «административный» закон поощряет условное деление органов центральной администрации на французскую и нидерландскую секции. Особенно силен такой параллелизм в Министерстве национального образования, которым с 1961 г. фактически руководят два министра: один ведает вопросами валлонской культуры и образования на французском языке, другой – вопросами фламандской культуры и образования на нидерландском языке. В правитель-

¹ Население этих коммун, а также валлонов, живущих в Брюсселе, называют в Бельгии франкофонами.

ствах, образовывавшихся в последующие годы (вплоть до 1987 г.), учреждались два самостоятельных министерства: национального фламандского и национального франкоязычного образования¹. Аналогичным образом до конца 70-х гг. решался вопрос и применительно к Министерству культуры, когда в соответствующих правительствах учреждались посты министров нидерландской (фламандской) и французской культуры². Для органов дипломатической службы и государственных учреждений Брюсселя был установлен принцип языкового паритета.

Наблюдение за исполнением «административного» закона возлагалось на постоянную комиссию лингвистического контроля, в которую вошли пять представителей фламандского населения, пять – валлонского и один представитель немецкого населения.

«Школьный» закон от 30 июля 1963 г. расширил сферу обучения на нидерландском языке, включив в нее не только школы Фландрии, но и школы шести «брабантских» коммун.

«Фламандский вопрос», стоявший в центре политической жизни Бельгии в XIX – начале XX в., был в первую очередь вопросом о равенстве нидерландского и французского языков. Ко времени его разрешения в Бельгии появился новый – «валлонский» – вопрос, который, однако, имеет иное содержание. Политические деятели Бельгии признают, что «противоречия затрагивают не только область языка и культуры». В действительности дело касается «различий экономических и социальных интересов»³. Особенности «валлонского вопроса» обусловлены в основном экономическим упадком Валлонии. Проблема валлоно-фламандских отношений, которая возникла еще в XX в. на базе промышленного превосходства Валлонии, особенно обострилась в начале 60-х гг., когда стал очевиден новый промышленный сдвиг – теперь в пользу Фландрии.

Перебазирование экономических мощностей с юга на север страны вызвало демографические изменения: в Валлонии общее число рабочих уменьшилось, тогда как во Фландрии оно возросло. Упала и доля валлонов в составе общего населения.

Валлонское движение зародилось в начале XX в. и особое значение приобрело после Второй мировой войны. Его требования

¹ Страны мира сегодня: справ. Т. 1: Европа. Бельгия. 1971–1988 гг. М., 1990.

² Там же.

³ *Wigny P. Fédéralisme // Revue général belge. 1962. № 9. P. 19; Idem. Propos constitutionnels. Bruxelles, 1969. P. 69.*

были направлены на защиту интересов валлонов в социально-экономической и других сферах. Тогда же было выдвинуто предложение об изменении формы государственного устройства Бельгии и одновременном проведении структурных экономических реформ, которые способствовали бы равномерному экономическому и социальному развитию Валлонии и Фландрии и урегулированию отношений между обеими национальными группами (сообществами).

В течение длительного времени предлагались различные пути решения этой сложной проблемы, включая использование переходных к федерализму форм (институт региональной автономии, формирование органов государства с учетом языково-культурного фактора и др.). Для всех участников урегулирования валлоно-фламандских отношений давно стало ясно, что решение этой и связанных с ней других многочисленных проблем потребует не только принятия новых законодательных актов, но и существенного изменения Конституции 1831 г., что неоднократно предлагалось и участниками Валлонского народного движения, и представителями некоторых политических партий страны.

Создаваемые в 1960-х гг. различные рабочие группы и комиссии в представленных ими докладах или документах рекомендовали предоставить национальным (лингвистическим) группам некоторую самостоятельность в вопросах культуры, учредив для этого региональные институты, но в рамках существующего государственного устройства. Так, Конференция круглого стола (Комиссия 24-х), на которую возлагалась задача решить вопрос о конституционных поправках, выработала соглашение, которое было положено в основу Декларации 1965 г. о пересмотре Конституции 1831 г. В ней, в частности, нашли отражение основные положения лингвистических законов 1962–1965 гг. «Необходимость модернизации государства и наилучшей гармонизации отношений между фламандцами, валлонами и брюссельцами признается в течение долгого времени», а потому, как отмечает известный бельгийский специалист в области конституционного права Р. Сенель, Декларация 1965 г., как и Декларация 1968 г., «были обоснованы главным образом этими интересами»¹.

В соответствии с Декларацией 1965 г., которая явилась результатом многолетней борьбы и противостояния различных полити-

¹ *Senelle R.* La révision de la Constitution 1969–1971. Bruxelles, 1972.

ческих сил, парламент Бельгии в 1967–1971 гг. принял законы об изменении и дополнении Конституции 1831 г. В создавшихся условиях это было равнозначно второму «компромиссу бельгийцев»¹.

Реформа Конституции проходила по нескольким направлениям: создание в стране новых административно-экономических и культурно-лингвистических структур, учреждение в некоторых из них соответствующих органов, наделение их конкретными полномочиями в различных сферах деятельности. Она положила начало децентрализации бельгийского унитарного государства, его регионализации. Так, в ст. 3bis, включенной в Конституцию в 1970 г., закреплено, что «Бельгия состоит из четырех лингвистических районов: района французского языка, района нидерландского языка, двуязычного района Брюссель-столица и района немецкого языка». Кроме того, с учетом необходимости расширения прав регионов в области национальной культуры в Конституцию в 1980 г. включается ст. 3ter о том, что «Бельгия имеет в своем составе три культурных сообщества: Французское, Фламандское и Немецкоязычное». Каждое сообщество обладает компетенцией, признанной за ним Конституцией и изданным в соответствии с ней законом.

Наконец, согласно ст. 107ter Бельгия была разделена на три региона: Валлонский, Фламандский и Брюссельский, правовое положение которых регулируется законом. Таким образом, к административно-территориальным единицам – провинциям (они делятся на коммуны), перечень которых закреплен в ст. 1 Конституции, в результате внесенных поправок добавились лингвистические районы, культурные сообщества и регионы. Французское сообщество охватывает район французского языка и часть двуязычного района Брюссель-столица, Фламандское сообщество – район нидерландского языка и тоже часть двуязычного района Брюссель-столица, Немецкоязычное сообщество – район немецкого языка.

Бельгийские исследователи, признавая, что новая структура государства достаточно сложна, подчеркивают, что это «типично бельгийская организация страны», которая отражает «волю политического и лингвистического компромисса»². Такой компромисс в создавшихся условиях был необходимой мерой в урегулировании отношений между валлонами и фламандцами, ибо вся история

¹ Малые страны Западной Европы. М., 1972. С. 427.

² Les nouvelles institutions politiques de la Belgique. Fasc. 2: La nouvelle structure de L'Etat. Bruxelles, 1980. P. 25.

Бельгии «отмечена вегами межобщинных конфликтов»¹. Однако названные структурные преобразования происходили в рамках унитарного государства.

Национально-лингвистический фактор нашел свое отражение и в сфере организации и деятельности высших органов государства. Так, в основу формирования правительства (ст. 86bis) теперь положен принцип паритетного представительства от двух основных национально-лингвистических групп. Для случаев, определенных Конституцией (ст. 32ter), члены палат парламента (Палаты представителей и Сената) стали распределяться по двум лингвистическим группам (французской и нидерландской) в порядке, установленном законом. В июле 1971 г., когда лингвистические группы были образованы, в Палате представителей 119 депутатов вошли в нидерландскую лингвистическую группу, а 91 – во французскую, в Сенате соответственно 97 и 81².

Такое разделение депутатов и сенаторов установлено для принятия законов по тем вопросам, в решении которых крайне заинтересованы представители обеих лингвистических групп. Перечень вопросов дан в Конституции. Эти законы принимаются в особом порядке (специальным большинством) путем усложненной процедуры.

Например, большинством голосов в каждой лингвистической группе в обеих палатах парламента при условии, что на заседании присутствует большинство членов каждой палаты и что общее число действительных голосов, поданных в обеих лингвистических группах, составляет не менее двух третей поданных голосов, принимаются законы о перемещении территорий провинций и изменении их границ (ст. 1 Конституции), об изменении или уточнении границ лингвистических районов (ст. 3bis), о компетенции органов Валлонского, Фламандского и Брюссельского регионов (ст. 107quater, 59bis). Кроме того, в силу ст. 38bis не менее чем три четверти представителей лингвистической группы (валлонской или фламандской) могут до окончательного голосования законопроекта (предложения закона), за исключением закона о бюджете и законов, при принятии которых требуется специальное большинство, внести мотивированную «резолюцию об изъятии» (notion

¹ A l'enseignement de la Belgique nouvelle. Bruxelles, 1989. P. 9.

² *Stexhe P. de.* La révision de la Constitution belge. 1968–1971. Bruxelles, 1972. P. 13.

d'exemption), по которой голосование законопроекта как серьезно посягающего на отношения между сообществами не допускается и он передается в Совет министров. Однако внесение «резолуции об изъятии» может быть использовано в отношении одного и того же проекта (предложения закона) только один раз.

По аналогии с порядком, существующим в парламенте, и по тем же мотивам каждая лингвистическая группа Совета Брюсселя вправе высказать обоснованное несогласие с проектом постановления. Тогда его обсуждение приостанавливается, и он передается в исполнительную коллегию. Кроме того, в агломерациях создаются комиссия французской культуры и комиссия нидерландской культуры, состоящие из одинакового количества членов, избираемых лингвистическими группами совета агломерации. Эти комиссии образуют объединенную комиссию, решения которой считаются принятыми, если за них в каждой комиссии подано большинство голосов.

В Конституцию включена довольно обширная по объему ст. 59bis (в 1980 и 1988 гг. она была частично изменена), которая предусматривает создание своеобразных органов – советов по делам культуры (le conseil culturel), состоящих соответственно из членов французской либо нидерландской лингвистической группы обеих палат парламента. К компетенции данных советов, чья деятельность регулируется Законом от 21 июля 1971 г., отнесены вопросы культуры, образования, сотрудничества между культурными сообществами и международного сотрудничества в области культуры, а также регулирование использования языков в административном управлении, образовании, в учреждениях и т. д.

Конституция определяет порядок реализации советами своих полномочий, в том числе применительно к отдельным территориям. Реализация данных полномочий осуществляется путем издания декретов. Декреты, принятые во исполнение функций, перечисленных в § 2 ст. 59bis, имеют силу закона в своем лингвистическом районе и в учреждениях соответствующих частей двуязычного района Брюссель-столица. Декреты, изданные для реализации полномочий, указанных в § 3, обладают силой закона в обоих лингвистических районах, за исключением коммун и группы коммун, примыкающих к другому лингвистическому району, где закон предписывает использование (употребление) другого языка, а не языка региона,

в котором они находятся. Названные декреты не действуют также в отношении служб, деятельность которых распространяется за границы лингвистического района, в котором они находятся, и национальных и международных институтов, перечисленных в законе, чья деятельность выходит за пределы одного культурного сообщества.

Члены советов по делам культуры наделены правом законодательной инициативы в пределах своей компетенции и собственными денежными средствами. Это существенно расширило самостоятельность культурных сообществ, в чем были крайне заинтересованы и Валлония, и Фландрия. Законодательным путем установлена и доля такого денежного кредита для развития французской и нидерландской культуры на территории района Брюссель-столица. Иначе говоря, «Конституция признала в публичном праве существование двух крупных культурных сообществ»¹.

Наконец, новая ст. 59ter Конституции учредила и Совет Немецкоязычного культурного сообщества, что свидетельствует о стремлении законодателя уравнивать в правах в области развития национальной культуры небольшую по численности группу населения с крупными национальными группами².

Закрепляя в составе бельгийского государства три региона (Валлонский, Фламандский и Брюссельский), Конституция предусматривает создание на их территории соответствующих органов и порядок их формирования с учетом национально-лингвистического состава населения. Например, в региональный Совет района Брюссель-столица, избранный в июне 1989 г., входят 64 франкофона и 11 фламандцев³. Его структура отражает и национальный состав региона: совет включает французскую и нидерландскую лингвистические группы (они имеют свои коллегии), которые образуют соответственно Объединенную ассамблею и Объединенную коллегию. Закон, регулирующий компетенцию региональных органов, за исключением вопросов, перечисленных в ст. 23 и 59bis Конституции, принимается в особом порядке специальным большинством

¹ *Stexhe P. de.* La révision de la Constitution belge. 1968–1971. Bruxelles, 1972. P. 10.

² Впоследствии немецкий язык также был признан официальным (государственным) языком Бельгии.

³ *Les pays d'Europe occidentale / Sous la direction d'Alfred Grosser: Notes et études documentaires.* P., 1990. № 4912–4913. P. 93.

голосов в каждой лингвистической группе Палаты представителей и Сената.

И все же конституционная реформа не полностью разрешила те сложные противоречия, которые существуют между национальными группами и регионами, в том числе в социально-экономической сфере. Это вызвало внесение новых предложений, особенно со стороны демократических левых сил, направленных на дальнейшее урегулирование национально-региональных отношений и изменение формы политико-территориального устройства страны. Реформа привела к определенной децентрализации государства, к созданию в рамках унитарного государства своеобразных автономных образований – культурно-лингвистических и общинно-региональных (национально-региональных), имеющих свои органы со строго очерченными специфическими функциями.

Последующие изменения Конституции и принятие специальных законов о реформе органов государства привели к созданию в Бельгии местных парламентов и региональных правительств, наделенных относительно широкой самостоятельностью в решении многих вопросов, ранее являвшихся прерогативой центральных органов. Это способствовало дальнейшей децентрализации страны и завершилось ее федерализацией, основу которой составляет сочетание лингвистическо-национального и регионального принципов (но это тема для отдельного исследования). В соответствии со ст. 1 Конституции (в редакции от 5 мая 1993 г.) «Бельгия является федеративным государством, которое состоит из сообществ и регионов»¹.

Эволюция государственного устройства Бельгии свидетельствует о том, что в странах с неоднородным национальным составом населения языково-культурный фактор может быть использован не для разобщения, а наоборот, для укрепления отношений между различными регионами государства и народами и национальными группами, проживающими на его территории.

¹ Moniteur belge. 1993. № 91. P. 10506.

О системе и взаимоотношениях федеральных государственных органов в Бельгии*

Современная система высших органов государства Бельгии – отражение ее формы правления и государственного устройства.

Преобразование унитарной Бельгии в федеративное государство, создание на его территории сообществ, регионов и языковых областей неизбежно повлекли за собой значительную реорганизацию палат парламента, структуры правительства, затронули правовое положение Короля, взаимоотношения между центральными органами власти.

Бельгийский федеральный парламент сохранил двухпалатную структуру: Палату представителей и Сенат. Вместе с тем произошли изменения в составе палат, порядке их формирования, внесены значительные изменения в право осуществления законодательной инициативы, компетенцию палат и порядок принятия законов. Следует отметить, что конституционным путем ощутимо снижен возрастной ценз, дающий право гражданину быть избранным в парламент: в Палату представителей – с 25 лет до 21 года, а в Сенат – с 40 лет до 21 года.

Согласно реформированной Конституции Палата представителей состоит из 150 депутатов¹ вместо 212. Выборы в эту палату проводятся по системе пропорционального представительства. Поскольку численный состав нижней палаты точно определен Конституцией (ст. 63), норма представительства стала величиной переменной и зависит от численности населения, тогда как ранее избирался один депутат от 40 тыс. жителей.

В основе распределения депутатских мест между избирательными округами лежит федеральный делитель, который получается путем деления численности населения страны на 150, причем каждый избирательный округ получает столько мест в палате, сколько раз в численности его населения содержится федеральный делитель, а оставшиеся места передаются округам, имеющим самый большой остаток еще не представленного населения (§ 2 ст. 63).

Существенно изменен порядок формирования Сената, численный состав которого сокращен со 184 сенаторов до 71, не считая сенаторов по праву, что и закреплено в Конституции (§ 1 ст. 67).

* *Российский юридический журнал. 1998. № 1.*

¹ В том числе от Фландрии – 80 депутатов, Валлонии – 48 и Брюсселя – 22.

Формирование Сената отражает особенности федеративной структуры Бельгии. Наряду с гражданами, голосующими непосредственно за часть сенаторов, в формировании верхней палаты принимают участие органы государственной власти сообществ и регионов, а также ранее избранные и назначенные сенаторы. Верхняя палата образуется следующим образом: 1) 25 сенаторов избираются посредством прямых выборов нидерландской избирательной коллегией; 2) 15 сенаторов избираются аналогичным путем французской избирательной коллегией (выборы сенаторов первых двух групп проводятся в тот же день, что и выборы в Палату представителей); 3) десять сенаторов назначаются Советом Фламандского сообщества, именуемым Фламандским советом, из своего состава; 4) десять сенаторов назначаются Советом Французского сообщества из своего состава; 5) один сенатор назначается Советом Немецкоязычного сообщества из своего состава; 6) шесть сенаторов назначаются (кооптируются) сенаторами, указанными в пп. 1 и 3; четыре сенатора назначаются сенаторами, указанными в пп. 2 и 4 (§ 1 ст. 67). Таким образом, среди членов верхней палаты выделяются три категории сенаторов: избираемые непосредственно гражданами (их 40) на тех принципах, что и депутаты в Палату представителей; назначаемые сообществами (21) и обладающие «двойным мандатом»; кооптируемые сенаторы (10). По языковому признаку в общее число сенаторов (71) входят 29 франкоязычных, 41 нидерландскоязычный и один немецкоязычный.

Анализируя состав Сената, Ч. Легаст показывает место каждой категории сенаторов: «Гарантируя представительство федеральных образований внутри верхней палаты, сенаторы сообщества вписываются, следовательно, в логику федерального бикамерализма. Прямое избрание части сенаторов позволяет, впрочем, предоставить Сенату некоторую народную легитимность»¹. Аналогичную позицию занимают и другие авторы, считая, что состав Сената полнее отражает биполярную структуру бельгийского государства, основанную на двух крупных сообществах, не оставляя без внимания региональный фактор, поскольку по крайней мере семь сенаторов, в числе которых шесть франкофонов, должны проживать в двуязычном регионе Брюссель-столица².

¹ *Legast Ch.* Ce qui va changer en matière électorale // *Socialisme*. 1993. № 239. P. 68.

² *Alen A., Erges R.* La Belgique fédérale après la quatrième réforme l'Etat de 1993. Bruxelles, 1994. P. 37.

Действительно, Конституция содержит специальные нормы, касающиеся представительства в Сенате от двуязычного региона Брюссель-столица. Во-первых, из числа сенаторов, указанных в пп. 1, 3 и 6, т. е. относящихся к нидерландскоязычной группе (фламандцы), хотя бы один на день своего избрания должен иметь постоянное место жительства в данном регионе; во-вторых, постоянное место жительства на тот же день должны иметь не менее шести сенаторов, указанных в пп. 2, 4 и 7, т. е. относящихся к франкоязычной группе (валлоны); в-третьих, если менее четырех сенаторов, указанных в п. 2, на день своего избрания имеют в качестве постоянного места жительства двуязычный регион Брюссель-столица, то не менее двух сенаторов, указанных в п. 4, должны постоянно проживать на тот же день в данном регионе (§ 2 ст. 67).

Особо отметим, что в палатах бельгийского парламента появилась новая оригинальная структура. В соответствии со ст. 43 Конституции в случаях, определенных Конституцией, избранные депутаты и сенаторы в каждой палате подразделяются на две лингвистические группы: французскую и нидерландскую. Конституция конкретизирует и порядок распределения сенаторов по лингвистическим группам. Так, сенаторы, указанные в пп. 1, 3 и 6 § 1 ст. 63, образуют нидерландскую группу верхней палаты, а сенаторы, указанные в пп. 2, 4 и 7 § 1 ст. 63, – французскую лингвистическую группу Сената¹.

Как и в абсолютном большинстве зарубежных стран, в Бельгии члены обеих палат представляют весь народ, а не население той части территории страны, от которой они избраны; они не подлежат отзыву избирателей и им не подотчетны. Бельгийское законодательство, в том числе реформированная Конституция, несколько расширило рамки недопустимости совмещения парламентского мандата с другой должностью, оплачиваемой из бюджета государства, включив сюда и министров, на которых ранее данный принцип несовместимости не распространялся. Согласно Конституции

¹ Так, в составе парламента, избранного в 1991 г., из 212 членов Палаты представителей во французскую лингвистическую группу входили 88 депутатов, из них 69 валлонов и 19 брюссельцев, в нидерландскую – 124 депутата, в том числе 121 фламандец и три брюссельца; из 183 членов верхней палаты французскую лингвистическую группу составляли 78 сенаторов, из них 62 валлона и 16 брюссельцев, а нидерландскую – 105 сенаторов, в том числе 103 фламандца и два брюссельца (Les nouvelles institutions politiques de la Belgique. Fasc. 2: La nouvelle structure l'Etat. Bruxelles, 1996. P. 30).

член той или другой палаты, назначенный Королем министром и принявший это назначение, как и назначенный Федеральным правительством на какую-либо оплачиваемую должность помимо должности министра и принявший ее, прекращает заседать в парламенте (ст. 50 и 51). «Те, кто принимают суверенные решения от имени народа, – пишет П. Виньи, – должны быть защищены от всякого давления извне»¹.

По поводу несовместимости мандатов в Конституции указано лишь на то, что нельзя быть одновременно членом обеих палат парламента (ст. 49) и что мандат члена Совета сообщества несовместим с мандатом члена Палаты представителей, с мандатом сенатора, избранного путем прямых выборов, и с мандатом кооптированного сенатора. В то же время допускается, например, совмещение парламентского и коммунального мандатов, что давно оправдывается ссылками на то, что по традиции «местная политическая деятельность является школой для обучения парламентским функциям»². Отношение к предложению запретить совмещение парламентского мандата с такими должностями, как должность бургомистра, профсоюзного деятеля, администратора компании и т. п., далеко не одинаковое.

Согласно Конституции (ст. 36) федеральная законодательная власть осуществляется совместно Королем, Палатой представителей и Сенатом. Вместе с тем, детализируя законодательную деятельность, Конституция в отступление от положений ст. 36 выделяет вопросы, по которым (чего не было ранее) законодательная власть осуществляется совместно только Королем и Палатой представителей, а именно вопросы, касающиеся предоставления натурализации, законов о гражданской и уголовной ответственности министров, бюджета (за исключением дотаций, утверждаемых ежегодно каждой палатой для финансирования своей деятельности), а также установления численности вооруженных сил (ст. 74).

Таким образом, в Бельгии правом законодательной инициативы обладают члены парламента и исполнительная власть. Как и во Франции, здесь проекты, исходящие от депутатов или сенаторов, называются предложениями закона, а вносимые правительством (обязательно от имени Короля) – проектами закона. Конституция (ст. 75), определяя порядок внесения законопроектов (их можно

¹ *Wigny P. Droit constitutionnel. Bruxelles, 1952. T. 2. P. 490.*

² *Ibid.*

вносить в любую палату), устанавливает, что по общему правилу законопроекты, представленные в палаты от имени Короля, вносятся в Палату представителей и затем передаются в Сенат, но проекты закона, касающиеся одобрения договоров, представленные в палаты по инициативе Короля, вносятся сначала в Сенат, а потом передаются в Палату представителей.

Новые конституционные положения более подробно регламентируют процесс и порядок прохождения проекта закона и предложения закона между палатами парламента (ст. 78–81), что направлено на ограничение числа «хождений» законопроекта из одной палаты в другую, и следовательно, на обеспечение принятия закона в более короткие сроки. Этому призвана способствовать и ныне учрежденная Конституцией парламентская согласительная комиссия, образуемая на паритетных началах из членов обеих палат (ст. 82). Отметим, что в Конституции содержится норма об обеспечении данной комиссией приоритета правительственным законопроектам (ст. 80). Так, если Федеральное правительство при внесении проекта закона ставит вопрос о срочном его рассмотрении, то парламентская согласительная комиссия определяет сроки, в которые Сенат должен принять решение.

Важное место в законодательном процессе отводится лингвистическим группам палат парламента, когда речь идет о принятии законов, затрагивающих интересы сообществ. Каждая лингвистическая группа в палатах парламента вправе приостановить обсуждение проекта закона или предложения закона («процедура звонка сигнализации» – *une procédure de sonnette d'alarme*)¹, за исключением закона о бюджете и законов, принимаемых специальным большинством², если их положения могут нанести серьезный ущерб отношениям между сообществами. В этом случае мотивированное предложение должно быть подписано по крайней мере тремя четвертями членов одной из лингвистических групп и внесено после представления доклада, но до окончательного голосования в палате. После этого парламентская процедура приостанавливается,

¹ *Ален А.* Национализм – федерализм – демократия. Пример Бельгии. Лёвен, 1994. С. 29; *Ален А., Erges R.* Op. cit. P. 37.

² Согласно ст. 4 Конституции такие законы должны быть приняты большинством голосов в каждой лингвистической группе каждой из палат при условии, что большинство членов каждой группы присутствует и что общее число голосов, поданных в обеих лингвистических группах, достигает двух третей поданных голосов. Указанным большинством могут приниматься законы только по вопросам, перечисленным в Конституции.

и данное предложение передается в Совет министров, который в течение 30 дней дает свое обоснованное заключение и предлагает соответствующей палате парламента высказать свое мнение либо по этому заключению, либо по проекту или предложению закона при необходимости внесения поправок. Однако согласно Конституции такая процедура может быть применена членами одной лингвистической группы только один раз в отношении одного и того же проекта или одного и того же предложения закона.

В соответствии с Конституцией к числу важных задач парламента Бельгии наряду с рассмотрением законопроектов относится осуществление контроля за деятельностью правительства. Регламентами палат предусмотрены следующие формы контроля: вопросы, интерpellации, парламентские расследования. В бельгийском парламенте различают следующие виды вопросов: а) срочные вопросы; б) письменные вопросы, предполагающие устные ответы; в) письменные вопросы, предполагающие письменные ответы.

Конституция (ст. 56) в качестве формы парламентского контроля закрепляет только парламентские расследования. Кроме того, в качестве средства парламентского контроля можно рассматривать ежегодное утверждение государственного финансового отчета Палатой представителей (ст. 174). Непосредственная проверка и утверждение счетов администрации возложена на специальный орган – Счетную палату (ст. 180).

Оценивая место и роль каждой палаты в парламенте, бельгийские авторы утверждают, что Палата представителей становится политической палатой, ибо ей принадлежит исключительная компетенция в области политического и бюджетного контроля, тогда как Сенат – место встречи федеральной власти и составных частей федерации¹. Сенат играет роль «палаты размышлений», «гаранта качества законодательства» и позволяет сообществам и регионам выражать мнения благодаря присутствию членов, избранных советами².

Насколько эффективными окажутся закрепленные Конституцией законодательные процедуры, покажет практика работы вновь избранного в 1995 г. парламента, в состав которого непосредственно гражданами избрано 150 депутатов и 40 сенаторов от 11 политических партий и движений³.

¹ *Alen A., Ergec R.* Op. cit. P. 36; *Vanleemputten B.* La réforme des assemblées législatives fédérales // *Socialisme.* 1993. № 239. P. 81.

² *Vanleemputten B.* Op. cit. P. 81.

³ Страны мира сегодня: справ. Т. 1: Европа. Бельгия. М., 1997.

Исполнительная власть в Бельгии осуществляется Королем и Федеральным правительством. Король Бельгии согласно Конституции наделен широкими полномочиями в области законодательной, исполнительной и судебной власти.

В области законодательной власти Король обладает, как уже отмечалось, правом законодательной инициативы, правом промугации законов. Но на деле законопроекты вносит в парламент от имени Короля правительство. Право вето потеряло свое значение: за всю историю Бельгии лишь дважды (в 1842 и 1884 гг.) имело место неодобрение законопроекта Королем.

Согласно Конституции Король издает постановления и указы, не имея, однако, права ни приостанавливать действие самих законов, ни освобождать кого-либо от их выполнения (ст. 108).

В качестве главы исполнительной власти Король назначает и увольняет министров (ст. 96), федеральных государственных секретарей (ст. 104), а также высших гражданских и военных чиновников (ст. 107), командует вооруженными силами (ст. 107) и осуществляет другие полномочия, предусмотренные Конституцией.

Как глава государства Король руководит международными отношениями. По мнению большинства специалистов, это означает, что он определяет внешнюю политику государства. «Таким образом, – считают некоторые из них, – парламент не может предписывать Королю одну или другую страну, с которой надо устанавливать дипломатические отношения»¹.

Вместе с тем исполнительная власть, осуществляя эту важную прерогативу, не должна ущемлять полномочия составных частей федераций (сообществ и регионов) в сфере международного сотрудничества, включая заключение ими договоров по вопросам, входящим в их компетенции (ст. 167). Впрочем, некоторые авторы считают, что, предоставляя сообществам и регионам такие важные права, «государство, следовательно, видит себя в силу Конституции лишенным одной из наиболее традиционных прерогатив»².

Отметим, что Конституция содержит норму, предписывающую обязательное ознакомление членов палат парламента с проектами отдельных категорий договоров до их подписания. Так, в силу

¹ *Marchal M. E.* Les relations internationales dans la Belgique fédérale // *Socialisme*. 1993. № 239. P. 41.

² *Hardy de Beaulieu L. le.* Fédéralisme et relations internationales en Belgique: la réforme de 1993–1994 // *Revue internationale de droit comparé*. 1994. № 3. P. 824.

ст. 168 Конституции палаты должны быть проинформированы о начале переговоров, учреждающих европейские сообщества, и договорах и актах, которые их изменяют и дополняют. Кроме того, Король осуществляет полномочия, связанные с процедурой ратификации договоров и соглашений, заключенных Бельгией с иностранными государствами, а также с работой дипломатического корпуса в своей стране и за рубежом. Однако ответственность за дипломатическую деятельность на деле несет министр иностранных дел.

Определяя фактическое положение Короля в системе высших государственных органов Бельгии, большинство государствоведов склоняется к традиционной формуле, согласно которой Король только царствует, но не управляет, хотя в свое время известный специалист-государствовед Р. Фюзилье занял особую позицию. По его мнению, для режима Бельгии не подходит ни формула «Король царствует, но не управляет», ни противоположная формула «Король управляет», а характерен «компромисс между этими двумя выражениями, хотя в принципе и на деле он намного ближе к первому, чем ко второму»¹.

Не имея личной власти, Король в Бельгии, несомненно, сохраняет возможность оказывать определенное влияние на государственные дела. Правда, Король в настоящее время обычно не присутствует на заседаниях правительства, не вмешивается в его повседневную деятельность, но было бы, конечно, наивно думать, что, подписывая акты, Король всегда остается молчаливым статистом. Как пишет Р. Фюзилье, «роль монарха не является чисто пассивной»². Точно определить роль Короля в издании того или иного акта невозможно, потому что беседа между Королем и министрами происходит за закрытыми дверями.

Известное влияние Король Бельгии оказывает на выбор премьер-министра. В этом отношении он действует совсем в иной ситуации, чем английский Король, который обязан назначить на пост главы правительства точно определенное лицо, потому что в Палате общин большинство мест всегда принадлежит какой-то одной партии и эта партия обычно имеет официального лидера. В Бельгии

¹ *Fusilier R.* Le pouvoir royale en Belgique // *Revue politique international des doctrines et des institutions.* Nouvelle serie. P., 1959. № 5. P. 3.

² *Fusilier R.* Les monarchies parlementaires. Etude sur les systmes de gouvernement (Suede, Norvege, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg). P., 1960. P. 85.

же уже давно ни одна из партий абсолютным большинством мест в парламенте не обладает, так что правительство должно создаваться на коалиционной основе, следовательно, Король вправе обратиться к любому из лидеров партий, представленных в парламенте, с предложением о формировании кабинета. Вот почему здесь «назначение правительства Королем не является простой формальностью»¹.

В Конституции Бельгии говорится о Федеральном правительстве, Совете министров, премьер-министре, министрах и государственных секретарях. Что касается последних, то они, как и премьер-министр, впервые названы в реформированной Конституции.

Новая редакция Конституции (ст. 99) определяет состав Совета министров в количестве не более 15 членов. С учетом особенностей структуры Бельгийской федерации в той же статье закрепляется паритетный принцип образования Федерального правительства, состав которого, за исключением премьер-министра, насчитывает равное число министров, говорящих на французском и нидерландском языках. Предполагается, что в работе правительства, как и в деятельности парламента, должна использоваться «процедура звонка сигнализации». Федеральные государственные секретари, будучи членами Федерального правительства, в состав Совета министров не входят; они состоят при министрах, их полномочия определяются Королем, как и пределы, в которых они могут получать право контрассигнации. Государственные секретари присутствуют на заседаниях Федерального правительства, но только с правом совещательного голоса. По мнению П. Виньи, существование этой категории членов правительства обусловлено наличием большого объема работы у некоторых министров, возглавляющих министерства². Таким образом, правительство в Бельгии можно классифицировать по составу на два вида: Федеральное правительство в целом, включающее министров и государственных секретарей, и Совет министров, членами которого являются только министры.

Конституция не определяет процедуру образования правительства, в ней лишь указывается, что министров и государственных секретарей назначает и увольняет Король. Но неписаные правила парламентской системы запрещают Королю назначать министров

¹ Les institutions politiques de la Belgique // Cahiers français. P., 1963. Т. III-IV. № 86. P. III.

² Wigny P. Propos constitutionnels. Bruxelles, 1963. P. 278.

по своему усмотрению: министрами могут быть назначены только те лица, которых поддерживает парламент.

Сложность внутривполитической обстановки в Бельгии породила некоторые особенности процедуры формирования правительства, присущие также соседним Нидерландам и неизвестные другим странам с аналогичной формой правления. Эти особенности заключаются, в частности, в наличии не предусмотренного никакими законами специального института форматора, который (а не Король) перед назначением министров ведет переговоры по поводу состава будущего правительства и обычно впоследствии становится премьер-министром.

Играя значительную роль в процессе образования правительства, форматор, разумеется, лишен возможности подобрать министра только по своему усмотрению. В действительности «политические партии указывают главе государства и форматору лиц, которые должны войти в правительство»¹.

По ст. 100 Конституции министры при осуществлении своих функций имеют право доступа в каждую из палат парламента и должны быть заслушаны по их просьбе. В свою очередь Палата представителей может потребовать присутствия министров на своих заседаниях. Что касается Сената, то он вправе требовать присутствия министров только при обсуждении проектов или предложений законов, указанных в Конституции, а также при проведении своего расследования. Для обсуждения других вопросов он может просить их присутствия.

Всей деятельностью правительства руководит его глава – премьер-министр. Должность премьер-министра, ранее не предусмотренная Конституцией, теперь нашла в ней свое закрепление. Впервые же данная должность была учреждена в 1918 г.

Как правило, премьер-министр осуществляет общее политическое руководство кабинетом, не возглавляя какого-либо министерства. Однако в практике наблюдались и отступления от этого правила.

По отношению к другим членам правительства премьер-министр сегодня не довольствуется ролью первого среди равных. Р. Фюзилье, например, отмечает, что деятельность премьер-минист-

¹ *Urbain R.* La Fondation et les Services du Premier Ministre en Belgique. Bruxelles, 1958. P. 65.

ра имеет тенденцию к реализации подлинной власти контроля, а также политической и административной опеки над министрами¹. Для Р. Юрбена господство премьер-министра внутри кабинета не подлежит сомнению².

Конституция не определяет полномочий Федерального правительства. В действительности правительство, опираясь на статью Конституции о министерской скрепе, осуществляет все те полномочия, которые формально принадлежат Королю. На своих заседаниях правительство обсуждает проекты законов и королевских указов, требующих коллективного участия членов правительства, важные вопросы социально-экономической и политической жизни страны. По всем вопросам правительство принимает решения, которые затем воплощаются в законах и королевских актах.

Расширение нормотворческой деятельности правительства связано с развитием в Бельгии делегированного законодательства и практики регламентирующей власти. Заметим, что в Конституции нет положений, разрешающих делегирование законодательных полномочий, тогда как юридическим основанием этой власти считается статья Конституции, предоставляющая Королю право издавать постановления и предписания, необходимые для выполнения законов. На деле, однако, в силу этой статьи за правительством признается право издавать любые нормативные акты в пределах закона, даже если эти акты не имеют прямого отношения к вопросам применения оного.

Федеральное правительство разрабатывает все важнейшие меры регулирования внешней политики Бельгии и руководит их осуществлением. Как отмечают отдельные специалисты, «международная политика в Бельгии всегда находилась в ведении национальной исполнительной власти»³. Правительство осуществляет общее руководство и всей многосторонней деятельностью чиновничьего, полицейского и военного аппаратов внутри страны.

Министры согласно ст. 101 Конституции считаются ответственными за свою деятельность перед Палатой представителей. Вместе с тем ни один министр не может преследоваться или привлекаться к ответственности за мнения, высказанные им при осуществлении

¹ *Fuslier R.* Les monarchies parlementaires. P. 440.

² *Urbain R.* Op. cit. P. 82.

³ *Hardy de Beaulieu L.* le. Op. cit. P. 824.

своих функций. Кроме того, в Конституции содержатся положения об уголовной ответственности министров. Так, ст. 103 предоставляет Палате представителей исключительное право возбуждать обвинения против министров и передавать их Кассационному суду. Впрочем, положения Конституции, касающиеся уголовной ответственности министров, имеют весьма общий характер: Конституция не устанавливает конкретных случаев ответственности и видов наказания, не детализирует процедуру преследования и т. д. В ней предусматривается необходимость издания отдельного закона об ответственности министров.

Уголовная ответственность не получила развития на практике, и на первый план выдвинулся принцип политической ответственности министров, который в свое время сложился в Бельгии в силу обычая. По Конституции Палата представителей абсолютным большинством голосов своих членов может принять резолюцию недоверия Федеральному правительству (ст. 96) или отказать ему в вотуме доверия (ст. 46).

Теоретически эта ответственность, как и в других государствах, может быть индивидуальной и коллективной, но на деле обычно в отставку уходит все правительство одновременно и очень редко – отдельные министры.

В Бельгии вопрос о доверии правительству ставится прямо очень редко. Не принято выносить и резолюции, порицания. Правительственные кризисы обусловлены здесь, как правило, разногласиями между правительственными партиями. Но эти разногласия вызываются обычно не личными взаимоотношениями, а политическими, экономическими и социальными причинами.

Повседневную деятельность правительства обеспечивает многочисленная армия постоянно действующих чиновников, которая, как отмечает И. С. Крылова, «продолжает свою работу независимо от того, какое правительство находится у власти и как часто правительства сменяют друг друга»¹.

¹ Крылова И. С. Современная Бельгия: центральные органы власти. М., 1972. С. 101.

Акты высших государственных органов и органов субъектов федерации в Бельгии (новые тенденции)*

Переход Бельгии от унитарной формы государственного устройства к федеративной и создание в ее составе трех сообществ и трех регионов (ст. 2, 3 Конституции) привели к появлению новых видов нормативных актов, ранее неизвестных практике бельгийского законодательства, так как в стране наряду с общегосударственным двухпалатным парламентом, состоящим из Палаты представителей и Сената, и правительством в субъектах федерации, реформированной Конституцией учреждены избираемые непосредственно гражданами представительные органы (местные парламенты) – советы сообществ и советы регионов, а также правительства, формируемые этими советами.

В Бельгии высшие государственные органы федерации и ее субъекты издают различные нормативные акты, важнейшими из которых являются законы.

Согласно ст. 36 Конституции «федеральная законодательная власть осуществляется совместно Королем, Палатой представителей и Сенатом». Законодательная процедура в бельгийском парламенте, который теперь стал федеральным органом, сохранилась в основном в прежнем виде; она складывается из следующих стадий: внесение законопроекта¹, обсуждение его в комиссиях, обсуждение и голосование в палатах, утверждение Королем и промульгация закона.

Вместе с тем реформированная Конституция по-новому регулирует ряд стадий законодательного процесса. Так, она, во-первых, дает перечень вопросов, по которым федеральная законодательная власть осуществляется совместно Королем и Палатой представителей (ст. 74), во-вторых, называет вопросы, в отношении которых Палата представителей и Сенат являются правомочными на равных условиях (ст. 77), в-третьих, уточняет, какие законопроекты, представляемые в палаты по инициативе Короля, выносятся сначала в Палату представителей или в Сенат, а затем передаются соответ-

* *Правоведение. 2002. № 5.*

¹ В Бельгии, как и во Франции, проекты, предлагаемые депутатами (парламентариями), именуются предложениями закона, тогда как проекты, исходящие от правительства, называются проектами закона.

ственно в Сенат или в Палату представителей (ст. 75), в-четвертых, содержит положения (в том числе нормы о создании парламентской согласительной комиссии), ограничивающие возможность многочисленных передач законопроекта из одной палаты в другую, и устанавливает сроки его повторного рассмотрения и окончательного принятия (ст. 78–81). Нередко действовавшая до изменения Конституции процедура приводила к тому, что принятие закона надолго затягивалось. «Некоторые очень важные тексты, – отмечал в свое время П. Виньи, анализируя ход законодательного процесса в бельгийском парламенте, – бесконечно снуют взад и вперед между палатами, повторяя движения челнока. Таким образом, возникает то, что называют „юридический лаун-теннис“ между палатами»¹.

В Бельгии, как и в большинстве стран, основную работу по подготовке законопроектов, как, впрочем, и других важнейших вопросов, обсуждаемых на пленарных заседаниях палат, проводили и проводят постоянные комиссии. «Там, – пишет П. Виньи, – производится значительная работа, которая находит свое синтетическое выражение в докладе, и эхо этой работы отдается в публичной дискуссии на пленарном заседании»².

Законы принимаются абсолютным большинством голосов при условии, что на заседании палат присутствует большинство депутатов и сенаторов (ст. 53). Кроме того, как указывается в Конституции, «голосование законов в целом всегда производится поименно» (ст. 55). Таков порядок голосования по обыкновенным законам.

Разновидностью законов являются законы об изменении (пересмотре) Конституции, которые впоследствии становятся составной частью Конституции и которые можно назвать конституционными законами. Бельгийская Конституция включает отд. VIII «О пересмотре Конституции» (ст. 195–198). Следовательно, здесь, как и в прежней редакции, говорится не об изменении Конституции, а о ее пересмотре, хотя в ст. 197 включен термин «изменение», где сказано, что «во время регентства не может быть внесено в Конституцию никакое изменение, касающееся конституционных полномочий Короля и статей 85–88, 91–95, 106, 197 Конституции». Для пересмотра установлен сложный жесткий порядок. До того как принять закон об изменении Конституции, необходимо соблюсти

¹ *Wigny P.* Droit constitutionnel. Principes et droit positif. Bruxelles, 1952. Т. II. P. 472.

² *Wigny P.* Propos constitutionnels. Bruxelles, 1963. P. 210.

предусмотренную Конституцией процедуру, которая включает ряд стадий: во-первых, федеральная законодательная власть вправе заявить, что указываемое ею конституционное положение подлежит пересмотру; во-вторых, после этого заявления парламент распускается и избирается новый состав Палаты представителей и Сената; в-третьих, вновь избранные палаты с общего согласия с Королем выносят решение о положениях, подлежащих пересмотру; наконец, в-четвертых, решение об изменении Конституции, иначе говоря, закон, принимается, если на заседании каждой из палат присутствует по крайней мере две трети их членов и если за него будет подано не менее двух третей голосов парламентариев (ст. 195). Именно так (посредством усложненной процедуры) были внесены все изменения начиная с 1893 г., в том числе в ходе реформирования Конституции в 1970–90-х гг.

Другая важная норма, связанная с принятием закона о пересмотре Конституции, закреплена в ее новой и последней ст. 198, где речь идет не столько о порядке изменения Конституции, сколько о ее структуре. Палаты, избранные для изменения Конституции, по согласованию с Королем «могут изменять нумерацию статей и подразделение статей Конституции, так же как и подразделение самой Конституции на отделы, главы и разделы, изменять терминологию положений, не подлежащих пересмотру, чтобы привести их в соответствие с терминологией новых положений и обеспечить соответствие между французским, нидерландским и немецким текстами Конституции».

Наряду с традиционно принимаемыми бельгийским парламентом обыкновенными законами и издаваемыми время от времени законами об изменении Конституции ныне действующая Конституция предусмотрела принятие по вопросам, перечисленным непосредственно в самой Конституции, законов в порядке особой процедуры, что связано с необходимостью защиты прежде всего интересов национально-лингвистических групп, составляющих население Бельгии, и с новым государственным устройством страны.

Так, уже в ст. 4 Конституции, где речь идет об образовании в Бельгии четырех лингвистических регионов (областей распространения соответствующего языка), закреплено, что «границы четырех лингвистических регионов могут быть изменены или уточнены только законом, принятым абсолютным большинством голосов

в каждой лингвистической группе каждой из палат, при условии, что большинство членов каждой группы присутствует и что общее число голосов, поданных в обеих лингвистических группах, достигает двух третей поданных голосов». Следовательно, в отличие от обыкновенных законов, процедура принятия указанного в ст. 4 закона предусматривает сочетание абсолютного большинства голосов, которое должно быть подано в каждой лингвистической группе¹ в Палате представителей и Сенате, с квалифицированным большинством, полученным от общего числа голосов в обеих лингвистических группах. Необходимо отметить и еще одну важную особенность: каждое большинство определяется исходя не из количества депутатов и сенаторов вообще, а из числа членов палаты, составляющих лингвистические группы.

Законы, принятые посредством подобной процедуры, можно назвать специальными законами (*loi spéciale*)². Однако в научной литературе применительно к таким законам употребляются и другие термины. Так, П. Петерс именует их «конституционные законы» (или «квазиконституционные»)³, очевидно, чтобы подчеркнуть особую важность такого акта, хотя во французском языке для них применяется иная терминология (*loi constitutionnelle*). Другие бельгийские авторы рассматривают их как «новый тип федерального закона специального большинства»⁴.

Принятие законов путем особой процедуры касается прежде всего сообществ и регионов (ст. 35, 118, 121, 123, 127, 128, 135–137,

¹ В соответствии со ст. 43 Конституции депутаты и сенаторы бельгийского парламента распределяются в каждой палате на две лингвистические группы: французскую и нидерландскую. Порядок распределения регулируется Законом от 3 июля 1971 г. (подробнее см.: *Textes et documentations*. № 279–280–281. Janvier – février – mars. 1972. *La révision de la constitution 1969–1971 / par R. Senelle*. Bruxelles, 1972. *Annexe* № 1. P. 195–196).

² См., например: *La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles // Moniteur belge*. 1980. 15 août; *La loi spéciale du 12 janvier 1983 relative aux institutions bruxelloises // Ibid.* 1989. 14 décembre; *La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions // Ibid.* 1989. 17 janvier; *La loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la four d'arbitrage // Ibid.* 7 janvier; *La loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat // Ibid.* 1993. 20 juillet, etc.

³ Федерализм в России и в Бельгии: материалы бельгийско-российского науч. colloквиума (4–5 июня 1996 г., Лёвен) / под ред. Ф. Делмартино, Л. Насыровой. Лёвен, 1996. С. 132 и др.

⁴ *Alen A., Erges R.* *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'Etat de 1993*. Bruxelles, 1994. P. 10.

167, 175, 177, 178 Конституции и др.), а также определения границ административно-территориальных единиц и лингвистических регионов (ст. 5 и 4), организации и деятельности Арбитражного суда (ст. 142), условий, форм и процедуры предупреждения и урегулирования конфликтов интересов (ст. 143), организации и осуществления административного контроля (ст. 162), порядка объединения нескольких провинций или нескольких коммун и т. д.

Федеральная исполнительная власть в Бельгии принадлежит Королю и Федеральному правительству, Король осуществляет эту власть в тех рамках, что и ранее, т. е. в пределах, определенных Конституцией (ст. 37). «Король не имеет иных полномочий, – говорится в ст. 105 Конституции, – кроме тех, которые определенно предоставляют ему Конституция и специальные законы, изданные на основании самой Конституции».

Применительно к актам, издаваемым Королем, в Конституцию существенных изменений внесено не было. Конституция, как и прежде, наделяет Короля правом издания некоторых видов актов.

Согласно ст. 108 Король издает постановления и распоряжения, необходимые для исполнения законов. Вместе с тем данная статья, ограничивая пределы компетенции Короля в этой сфере, устанавливает, что он не имеет права «ни приостанавливать сами законы, ни освобождать от их исполнения».

Акты Короля, издаваемые им в сфере реализации своих конституционных полномочий, касаются утверждения и промульгации законов, созыва палат парламента на внеочередные сессии и закрытия сессий (ст. 45), роспуска палат и их избрания (ст. 46), назначения и увольнения федеральных министров (ст. 96) и федеральных государственных секретарей (ст. 104), назначения на должности, указанные в Конституции (ст. 107), отсрочки или смягчения назначенного судами наказания (ст. 110), помилования министров или членов правительства сообщества или региона, осужденных Кассационным судом (ст. 111), объявления войны и окончания военных действий, заключения международных договоров (ст. 167), назначения судей, председателей, заместителей председателей и членов (советников) судов различных уровней (ст. 151), а также других вопросов.

Наделив Короля обширными полномочиями по изданию актов в сфере исполнительной власти, Конституция вместе с тем установила, что ни один акт Короля не может иметь силы, если он не

скреплен подписью министра, который тем самым становится ответственным за данный акт (ст. 106). Это правило министерской скрепы в Бельгии, как и в других парламентарных монархиях Европы, служит юридической основой того, что совершение актов главы государства фактически зависит не столько от Короля, сколько от министров, от правительства. «Полномочия Короля значительны, – отмечает А. Маст, – но они не являются его личными полномочиями»¹.

Поскольку Конституция Бельгии не упоминает о правительстве как особом органе государства, то она соответственно не определяет и его полномочия и не говорит об издаваемых им актах. В действительности правительство, опираясь на ст. 106 Конституции о министерской скрепе, осуществляет все те же полномочия, которые формально принадлежат Королю. На своих заседаниях правительство обсуждает проекты законов и проекты королевских актов, принимая по ним решения и участвуя таким образом в нормотворческом процессе. Таковы основные нормативные акты, которые традиционно, за исключением специальных законов, издаются в Бельгии высшими государственными органами.

С созданием в составе Бельгии субъектов федерации в нормотворческой деятельности государственных органов появились существенно новые, ранее неизвестные практике функционирования представительных органов акты, именуемые декретами, правом издания которых наделены высшие органы сообществ и регионов.

Вопрос об издании этих актов решался поэтапно и в разное время. Впервые конституционное признание они получили в 1970 г. в связи с включением в Конституцию новой важной ст. 59bis, которой во Французском культурном сообществе и Фламандском культурном сообществе учреждались советы по делам культуры, состоявшие соответственно из членов французской и нидерландской лингвистических групп обеих палат парламента².

¹ *Mast A. Les pays du Benelux. P., 1960. P. 85.*

² Данные культурные сообщества в составе унитарной Бельгии были образованы на начальном этапе реформирования Конституции 1831 г. в соответствии со ст. 3bis.

В том же 1970 г. Конституция была дополнена ст. 59ter, учредившей Немецкоязычное культурное сообщество (об изменениях, внесенных в Конституцию в 1970 г., см.: *La révision constitution 1969–1971. P. 170–194*). Впоследствии в процессе конституционной реформы в соответствии с внесенной в 1980 г. в ст. 3ter поправкой Французское и Фламандское культурные сообщества были преобразованы во Французское и Фламандское сообщества. Новая редакция § 1 ст. 59bis уже не

Статья 59bis (§ 2) предоставила право советам по делам культуры Французского и Фламандского сообществ издавать декреты по вопросам, входящим в компетенцию каждого из сообществ. Кроме того, в эту же статью (§ 4) включена оригинальная норма о юридической силе декрета и о его действии в пространстве. Согласно данной статье принятые советами декреты, регулирующие вопросы культуры, образования в установленных пределах, сотрудничество между культурными сообществами и международное культурное сотрудничество, имеют силу закона, во-первых, в регионе французского языка и в регионе нидерландского языка соответственно, во-вторых, в отношении созданных в двуязычном регионе Брюссель-столица учреждений, которые с учетом их деятельности должны рассматриваться как принадлежащие исключительно к тому или иному сообществу.

В статье особо выделяется норма о пределах действия декретов по вопросу регулирования использования языков (французского и нидерландского) в различных сферах деятельности. Так, принятые советами декреты, которые регулируют использование языков в административных вопросах, преподавании в учреждениях, создаваемых органами государственной власти, в социальных отношениях между работодателями и их персоналом, а также в предписываемых законом и регламентами актах и документах предприятий, тоже имеют силу закона в тех же языковых регионах (в регионе французского языка и регионе нидерландского языка соответственно), за исключением коммун или групп, прилегающих к другому лингвистическому региону, где закон предписывает или разрешает использование другого языка, отличающегося от языка региона, в котором они расположены; служб, деятельность которых распространяется за пределы лингвистического региона, в котором они расположены; определяемых законом федеральных и международных учреждений, деятельность которых является общей более чем для одного сообщества (§ 3, 4). Таким образом, действие декретов регламентируется по-разному в отношении лингвистических реги-

говорит о советах по делам культуры. В каждом из этих двух сообществ учреждаются представительные органы – советы и органы исполнительной власти. Немецкоязычное культурное сообщество несколько позднее (в 1983 г.) тоже преобразуется в сообщество согласно поправке к ст. 59ter, и в нем, как и в двух других сообществах, предусматривается избираемый Совет и орган исполнительной власти (о поправках, внесенных в Конституцию в 1980-х гг., см.: *Constitutions of the counties of the World. Belgium*. N. Y., 1989. P. 21–52).

онов в целом и применительно к некоторой категории коммун и отдельных учреждений и служб.

Необходимо отметить, что право законодательной инициативы в отношении принятия декретов предоставлялось не только членам советов по делам культуры (в культурных сообществах еще не было органов исполнительной власти), т. е. фактически депутатам и сенаторам, входившим по должности в состав советов, но и Королю. Следовательно, члены совета – парламентарии – обладали правом двойной законодательной инициативы: в Палате представителей или Сенате и в соответствующем совете.

В связи с появлением в нормотворческой сфере нового вида юридического акта – декрета, действующего параллельно с законом, в ст. 59bis (§ 8) была включена еще одна важная норма, предписывающая принятие закона, регулирующего процедуру, направленную на предупреждение и улаживание конфликтов между законом и декретом, а также между самими декретами.

Создание в результате очередной конституционной реформы 1980-х гг. на новой основе сообществ и их органов (учреждение выборных советов и избираемых ими собственных органов исполнительной власти, в том числе в Немецкоязычном сообществе)¹ привело к уточнению субъектов законодательной инициативы в отношении декретов. В соответствии с § 5 ст. 59bis и § 5 ст. 59ter право законодательной инициативы во всех трех сообществах предоставляется, как и прежде, членам советов сообществ, которые теперь избираются непосредственно в Совет прямыми выборами, и органам исполнительной власти. Что же касается Короля, то он исключается из числа субъектов законодательной инициативы в советах сообществ.

Параллельно с образованием культурных сообществ начинают создаваться регионы, в результате чего в 1970 г. в Конституцию включается новая ст. 107quater (ныне ст. 3 Конституции), которая учреждает в составе Бельгии три региона: Валлонский, Фламандский и Брюссельский. В каждом регионе, в отличие от сообществ, сразу же предусматривается создание выборных (представительных) органов, наделенных законом соответствующими полномочиями, причем этот закон должен быть принят в порядке особой

¹ Декреты, издаваемые Советом этого сообщества по вопросам, входящим в его компетенцию, обладают силой закона в пределах территории региона немецкого языка (§ 2 ст. 59ter).

процедуры, т. е. с учетом позиций лингвистических групп в палатах парламента.

В развитие положений ст. 107quater в 1980 г. в Конституцию была добавлена ст. 26bis, согласно которой «законы, принятые во исполнение ст. 107quater, определяют юридическую силу норм (актов – règles), которые создающие их органы принимают по вопросам, определяемым этими законами». Иначе говоря, здесь речь идет, во-первых, об органах, которые должны быть законодательным путем (парламентом) учреждены в регионах (такowymi стали, как и в сообществах, советы), а во-вторых, о новой категории правовых актов (норм), однако они не конкретизируются и не называются. Впрочем, во втором абзаце этой статьи уточняется, что законы могут предоставить этим органам, т. е. региональным органам, «полномочия издавать декреты, имеющие силу закона, по вопросам и в порядке, которые они устанавливают». Следовательно, органы регионов, как и органы сообществ, наделялись правом издавать «декреты», т. е. в Бельгии появилось, как отмечает П. ван Орсховен, несколько уровней законодательной власти, так как после проведения ряда реформ государственной власти «наряду с федеральным государством были созданы три сообщества и три региона, обладающие одинаковым суверенитетом и в силу этого имеющие собственную законодательную власть»¹.

Бельгийские авторы обращают внимание на своеобразие нормативных актов сообществ и регионов, наделенных законодательной властью, которая эквивалентна власти федерального законодателя. «В большом числе вопросов, – пишут они, – сообщества и регионы обладают исключительной властью принимать „декреты“, имеющие силу закона на территории, на которую распространяется их компетенция. Декреты могут в предписываемых вопросах отменять, дополнять, изменять или заменять действующие законодательные положения. Эта юридическая эквивалентность федеральных норм и норм, создаваемых сообществами и регионами, является типичной чертой бельгийской федеративной системы, избегающей конкурентной компетенции, которую находят в некоторых феде-

¹ *Орсховен П. ван.* Конституционные механизмы, гарантирующие соответствие законодательства субъектов Бельгийской федерации федеральному праву // *Федерализм в России и в Бельгии.* С. 158.

ративных государствах, применяющих правило „Bundesrecht bricht Landesrecht“»¹.

Анализируя место декретов сообществ и регионов в иерархии нормативных актов, бельгийские авторы показывают соотношение их юридической значимости с юридической значимостью федерального законодательства. «Принцип „силы закона“, распространяющийся на декреты субъектов федерации, является важным символом политического принципа параллельного существования федеральной власти и власти субъектов федерации», – подчеркивает П. Петерс. «Таким образом, – делает он вывод, исходя из действующего законодательства, – в сфере своей компетенции сообщества и регионы наделены правом изменять, дополнять и отменять существующие законы или заменять их на собственные»². Однако, как считает П. ван Орсховен, это право «распространяется исключительно на акты, принятые в свое время бельгийским законодателем по вопросам, находящимся ныне в компетенции сообществ и регионов и действующим до принятия соответствующим субъектом федерации собственного нормативного акта по данному вопросу. Изменять, отменять и т. д... прочие законодательные акты сообщества и регионы не имеют права»³, хотя данная позиция иногда не столь определенно выражена в суждениях других авторов.

Несомненный интерес представляют и еще две новые конституционные нормы, содержащиеся в § 3 и 4 ст. 59ter, которые наряду с декретами вводят другие акты – постановления и регламенты, издаваемые сообществами. Во-первых, Совет и орган исполнительной власти Немецкоязычного сообщества могут по согласованию с Советом и органом исполнительной власти Валлонского региона на основе совместного решения осуществлять на территории распространения немецкого языка полностью или частично компетенцию Валлонского региона посредством не только декретов, но и постановлений или регламентов (§ 3). Во-вторых, Совет и исполнительный орган этого сообщества реализуют путем издания постановлений и регламентов любые иные полномочия, признанные за ними законом (§ 4).

¹ Alen A., Erges R. Op. cit. P. 28.

² Петерс П. Общие принципы распределения компетенции между федерацией и ее субъектами (сообществами и регионами) в Бельгии // Федерализм в России и в Бельгии. С. 142.

³ Орсховен П. ван. Указ. соч. С. 149.

В 1980 г. в Конституцию Бельгии вводится новая гл. IIIbis «Предупреждение и урегулирование конфликтов», включающая одну, но несомненно важную ст. 107ter (она заменила § 8 ст. 59bis), состоящую из двух параграфов (и переходного постановления), первый из которых, учитывая существование в Бельгии регионов и право их органов издавать соответствующие акты, содержит несколько иную, более широкую по сравнению с § 8 ст. 59bis формулировку, уточняющую норму о предупреждении конфликтов. «Закон, – говорится в § 1 ст. 107ter, – определяет процедуру, направленную на предупреждение конфликтов между законом, декретом и нормой, предусмотренной ст. 26bis, так же как и между самими декретами и самими нормами, предусмотренными ст. 26bis». Кроме того, в соответствии с § 2 для всей Бельгии впервые учреждается один Арбитражный суд, на который возлагается обязанность разрешать вопрос о конфликтах, указанных в § 1. Впоследствии компетенция Арбитражного суда была значительно расширена; согласно Конституции в ряде случаев он стал выступать в качестве органа конституционного контроля (ныне ст. 142).

Что касается третьего региона – Брюссельского, становление которого проходило параллельно с сообществами и двумя другими регионами – Фламандским и Валлонским, то только в соответствии со Специальным законом от 12 января 1989 г., относящимся к Брюссельским институтам, в регионе были учреждены Совет и орган исполнительной власти.

Нормотворческая деятельность в Брюссельском регионе имеет свои особенности, что вызвано своеобразной структурой государственных органов, которая отражает национальный состав жителей этого двуязычного региона¹.

¹ Совет Брюссельского региона состоит из избираемых прямыми выборами членов парламента, в Совете создаются две лингвистические группы: французская и нидерландская. Обе лингвистические группы, заседаая совместно, образуют Объединенную ассамблею. Двуязычный состав членов Совета находит отражение и в структуре органа исполнительной власти, где функционируют две коллегии: одна – по делам Французского сообщества, другая – по делам Фламандского сообщества, каждая из которых представлена двумя членами, принадлежащими соответственно к французской или нидерландской лингвистическим группам органа исполнительной власти. Члены обеих коллегий образуют Объединенную коллегию, которой руководит председатель исполнительного органа, обладающий, однако, только правом совещательного голоса.

В отличие от Валлонского и Фламандского регионов, несмотря на то что ст. 26bis предусматривала для органов всех регионов возможность издания декретов, Брюссельскому региону было предоставлено право издавать ордонансы, которые «представляют новую юридическую норму в бельгийском публичном праве»¹, а также регламенты и постановления, что предусмотрено Специальным законом от 12 января 1989 г.

Ссылаясь на дискуссию о месте ордонансов Брюссельского столичного региона в иерархии правовых норм, П. Петерс отмечает, что «если не принимать во внимание специфический термин „ордонанс“, уводящий нас во времена Эгмонтского соглашения, можно сказать, что этот искусственный институт имеет большое преимущество, так как устраивает как сторонников, так и противников существования Брюсселя как полноценного региона»². По мнению других бельгийских авторов, «использование понятия „ордонанс“ вместо понятия „декрет“ представляет отличие по отношению к нормам, используемым во фламандском и валлонском регионах»³.

В силу законодательства Совет и орган исполнительной власти и их структурные подразделения издают различные виды нормативных актов в зависимости от того, решают ли они региональные вопросы или вопросы, входящие в компетенцию сообществ, что объясняется двойственной природой Совета, принимающего акты как орган региона по вопросам, отнесенным к его ведению, и как орган, представляющий интересы в вопросах, отнесенных к полномочиям сообществ.

Важнейшим из актов являются ордонансы, которые издаются совместно, во-первых, Объединенной ассамблеей и Объединенной коллегией, т. е. ордонансы, затрагивающие интересы двух сообществ (*l'ordonance «communautaires»* или *l'ordonance bicommunautaire*) по вопросам, входящим в их компетенцию, и, во-вторых, Советом и органом исполнительной власти региона Брюссель-столица (региональные ордонансы) по региональным вопросам. Ордонансы принимаются абсолютным большинством голосов, но в первом случае большинство необходимо получить внутри обеих лингвистических групп.

¹ Alen A., Erges R. Op. cit. P. 17.

² Петерс П. Указ. соч. С. 133.

³ Les nouvelles institutions politiques de la Belgique. Fasc. 5. Les Régions: la Région Wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale. Bruxelles, 1989. P. 6.

Законодательная инициатива в отношении этих ордонансов принадлежит соответственно Объединенной коллегии и членам, составляющим Объединенную ассамблею, а также членам Совета Брюссельского региона и органу исполнительной власти.

Бельгийское законодательство регулирует процесс разработки и принятия законов федеральными органами и декретов и ордонансов органами сообществ и регионов, предусматривая необходимость или возможность обращения в этих случаях за заключением в Государственный совет, правовое положение которого определено Конституцией (ныне ст. 160).

В первом случае, т. е. при появлении проектов законов, декретов, разработанных соответствующими органами законодательной власти, или принятии ордонансов по инициативе органов исполнительной власти, прежде чем представить проект на рассмотрение федерального парламента или представительного органа сообщества или региона, уполномоченный соответствующего правительства должен обратиться за заключением в Отдел по законодательству Государственного совета. Во втором случае, т. е. при «реализации законодательной инициативы членами парламента – появлении законодательных предложений, предложений о принятии декретов или ордонансов и поправок к ним, за заключением может обращаться председатель соответствующего представительного органа. Это вменяется ему в обязанность, если с подобной просьбой к нему обращается по меньшей мере треть парламента или, „в двуязычных“ органах, т. е. в Палате представителей, Сенате и Брюссельском городском Совете, – большинство членов языковой группы»¹. Такое предварительное обращение в Государственный совет отдельные авторы рассматривают как «превентивную деятельность по предупреждению конфликтов»².

Регламенты вправе совместно издавать французская лингвистическая группа и Коллегия по делам Французского сообщества,

¹ *Орховен П. ван.* Указ. соч. С. 150. Согласно законодательству о Государственном совете наряду с указанными актами «постановления соответствующих правительств или распоряжения их членов также подлежат предварительному рассмотрению в Отделе по законодательству Государственного совета с целью вынесения по ним заключений. Исключением служит принятие неотложных решений, экстренность которых должна быть убедительно обоснована» (Там же).

² *Насырова Л. Ф.* Отношения между федеральным парламентом и парламентами субъектов федерации в Бельгии // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании. М., 1999. С. 280.

нидерландская лингвистическая группа и Коллегия по делам Фламандского сообщества, а также Объединенная ассамблея обеих лингвистических групп и Объединенная коллегия Совета региона Брюссель-столица, каждая в пределах своей компетенции.

Право инициативы принятия этих актов принадлежит соответственно членам лингвистических групп и коллегиям, а также членам Объединенной ассамблеи и Объединенной коллегии. Иначе говоря, с учетом того, что в состав всех этих органов входят члены Совета региона Брюссель-столица, указанная инициатива по принятию и ордонансов, и постановлений в конечном счете исходит от членов Совета.

Следовательно, Совет региона Брюссель-столица как орган регионального уровня совместно с органом исполнительной власти издает только ордонансы, тогда как структуры совета, образованные по лингвистическому принципу, принимают постановления, а Объединенная ассамблея, кроме того, и ордонансы. В отличие от Совета и его структурных органов Объединенной ассамблее предоставлено право издавать не один вид актов, а два.

Сфера территориального действия этих актов точно определена специальным законом и распространяется или на весь двуязычный регион Брюссель-столица, или на жителей (учреждения), относящихся по лингвистическому принципу либо к Французскому, либо к Фламандскому сообществу.

Как и декреты, ордонансы могут отменять, дополнять, изменять или заменять положения действующих законодательных норм. Вместе с тем между декретами и ордонансами существуют определенные различия, в частности, с точки зрения осуществления за ними контроля со стороны некоторых органов. Так, декреты сообществ и регионов не могут подвергаться проверке на соответствие Конституции и специальным законам в судах первой инстанции. По общему правилу, «как и законы, они избавлены от контроля квазиконституционного суда, Арбитражного суда»¹. Однако П. Петерс считает, что они «могут быть подвергнуты проверке на их соответствие законам о распределении компетенции, ст. 10 и 11 (принцип равенства граждан перед законом и запрещение дискриминации) и ст. 24 Конституции (свобода образования) лишь в Арбитражном суде»².

Аналогичный контроль Арбитражного суда предусмотрен и в отношении ордонансов Брюссельского столичного региона.

¹ *Alen A., Erges R.* Op. cit. P. 28.

² *Петерс П.* Указ. соч. С. 132–133.

Вместе с тем, как отмечает П. ван Орсховен, «в отношении ордонансов Брюссельского столичного региона предусмотрен дополнительный контроль с целью (в который раз) придать третьему региону еще больше отличий от его „старших братьев“. Кроме того, брюссельские ордонансы проверяются также на соответствие всем другим нормам Конституции и Конституционного закона от 12 января 1989 г. по пунктам, имеющим отношение к органам Брюссельского столичного региона. Этот вид контроля осуществляется не Арбитражным судом, а любым органом судебной власти в соответствии с процедурой, закрепленной в ст. 159 Конституции, в случае обращения к нему с ходатайством о применении того или иного ордонанса. Таким образом, проверку законности ордонансов может осуществлять любой орган судебной власти, но лишь в порядке „неприменения незаконных актов“, т. е. в данном случае санкцией судебного органа будет неприменение конкретного ордонанса»¹.

По мнению отдельных бельгийских авторов, ограниченный контроль, осуществляемый здесь судами общей юрисдикции, введен с целью «сохранить международную роль и функцию Брюсселя как столицы»². Следовательно, в отношении декретов и ордонансов, как, впрочем, в определенных случаях и в отношении законов и актов правительства, предусмотрен как предварительный контроль, в частности, со стороны Государственного совета, так и последующий, осуществляемый, с одной стороны, Арбитражным судом (в отношении и декретов, и ордонансов), а с другой – общими судами (в отношении ордонансов).

Анализ эволюции законодательной деятельности в Бельгии показывает, что реформированная Конституция, сохранив за парламентом право издания обычных законов и законов о пересмотре (изменении) Конституции, в то же время предоставила право принимать новые виды законодательных актов федеральному парламенту (специальные законы по перечисленным в Конституции вопросам) и представительным органам субъектов федерации – советам сообществ и регионов – декреты или ордонансы (в регионе Брюссель-столица), имеющие силу законов в пределах соответствующей территории. Действующая Конституция наряду с другими вопросами отразила специфику Бельгийской федерации в сфере нормотворческой деятельности.

¹ Орсховен П. ван. Указ. соч. С. 162.

² Alen A., Erges R. Op. cit. P. 17.

Сообщества и регионы как новые составные части Бельгии: правовое положение*

В 70–90 гг. XX в. Конституция Бельгии 1831 г. была существенно реформирована, в результате чего в Западной Европе появилась новая федерация.

Создание в структуре Бельгии сообществ и регионов – результат эволюции унитарного государства. Образование сообществ – следствие разрешения противоречий между Валлонией и Фландрией, возникших еще в XIX в., вскоре после образования Бельгийского независимого государства, и обострившихся после Второй мировой войны, особенно в 60-х гг., когда была выдвинута идея федерализма и изменена форма государственного устройства Бельгии. Окончательно сообщества и регионы были закреплены в Конституции (ст. 3ter и 107quater) в 1970 г.

Создание сообществ способствовало возникновению культурных автономий. В соответствии с Конституцией были приняты законы от 3 и 21 июля 1971 г. о создании Французского и Фламандского культурных сообществ. Что касается регионов, то процесс их законодательного оформления несколько затянулся: Валлонский и Фламандский регионы были образованы Специальным законом об институциональных реформах от 8 августа 1980 г., а регион Брюссель-столица (как он тогда именовался) – еще позже Специальным законом от 12 января 1989 г.

Становление современной системы органов в сообществах и регионах продолжалось достаточно долго. Сначала в соответствии со ст. 59bis во Французском и Фламандском культурных сообществах (таково было их первоначальное официальное наименование) в целях реализации принципа культурной автономии законами от 3 и 21 июля 1971 г. были учреждены своеобразные органы: советы по делам культуры Французского и Фламандского культурных сообществ (их полномочия определялись §§ 2–5 этой же статьи). В состав советов входили соответственно члены французской и нидерландской лингвистических групп обеих палат (Палаты представителей и Сената) бельгийского парламента (§ 1 ст. 59bis). В 1970 г. ст. 59ter учредила аналогичный Совет Немецкоязычного культурного сообщества, причем в ней отмечалось, что его состав

* *Российский юридический журнал. 1999. № 2.*

и полномочия должны быть в последующем определены законом. Им стал Закон от 10 июля 1973 г.

Относительно региональных органов в ст. 107quater содержалась общая формулировка: они создаются законом, принятым специальным большинством, т. е. большинством голосов с отдельным голосованием по закону в каждой лингвистической группе каждой палаты парламента. Этот же закон должен определить круг полномочий (компетенцию) указанных органов.

Впоследствии в процессе конституционной реформы в период перехода от унитаризма к федерализму в соответствии с внесенной в 1980 г. в ст. 3ter поправкой культурные сообщества были преобразованы в сообщества (из статьи исключено слово «культурные»), что изменило их характер. Согласно измененной и дополненной в том же году ст. 59bis преобразовались и органы в двух сообществах – Фламандском и Французском. Новая редакция § 1 ст. 59bis уже не упоминает о советах по делам культуры. В каждом сообществе предусматривается создание совета и исполнительного органа, состав и компетенция которых определяются законом, причем отмечается, что советы состоят из выборных представителей.

Таким образом, реформа 1980 г. способствовала созданию двух крупных сообществ на новой основе. Характерно, что в переходный период советы Фламандского и Французского сообществ состояли из депутатов и сенаторов, избранных в парламент Бельгии путем прямых выборов соответственно от Фландрии и Валлонии, а также от избирательных округов Брюсселя, которые принадлежали или нидерландской, или французской лингвистической группе, т. е. эти члены палат одновременно заседали и в парламенте, и в надлежащем Совете, обладая двойным мандатом.

В состав Совета Валлонского региона входили только депутаты-франкофоны и сенаторы-франкофоны, избранные в парламент тоже прямыми выборами от провинций Эно, Льеж, Люксембург и Намюр, а также от округа Нивель.

В середине 1980-х гг. Фламандский совет состоял из 186 членов, среди которых было 124 депутата (121 фламандец, три брюссельца), 62 сенатора (61 фламандец, один брюсселец); Совет Французского сообщества – из 132 членов, среди них – 88 депутатов (69 валлонов, 19 брюссельцев), 44 сенатора (35 валлонов и девять брюссельцев); Совет Валлонского региона – из 104 членов, в числе которых –

69 валлонских депутатов и 35 валлонских сенаторов¹. Таким образом, во-первых, в Совете Французского сообщества брюссельцев было значительно больше, чем во Фламандском Совете, во-вторых, фламандские и брюссельские депутаты и сенаторы обладали двумя мандатами (совета и парламента), тогда как валлонские – тремя (парламента, Совета Французского сообщества и Совета Валлонского региона).

В существенно дополненной в 1983 г. ст. 59ter говорилось уже не только о Совете Немецкоязычного сообщества (слово «культурный» также было опущено), который состоит из выборных представителей, но и о его исполнительном органе, а также о их компетенции (правда, несколько более узкой по сравнению с компетенцией советов и исполнительных органов Французского и Фламандского сообществ). Правовое положение Немецкоязычного сообщества было урегулировано Законом об институционных реформах Немецкоязычного сообщества от 31 декабря 1983 г. (последним был заменен Закон от 10 июля 1973 г., определявший статус Совета Немецкоязычного культурного сообщества). Предполагалось, что статус этого сообщества будет базироваться на статусах Французского и Фламандского сообществ. Несмотря на многочисленные рекомендации Специального закона от 8 августа 1980 г., полномочия и структура Немецкоязычного сообщества и двух других сообществ заметно отличаются. По Закону от 31 декабря 1983 г. Совет Немецкоязычного сообщества, состоящий из 25 членов, избирался непосредственно гражданами данного сообщества сроком на четыре года. Впервые такие выборы состоялись 26 октября 1986 г.

Подчеркнем, что для структуры Бельгии на уровне сообществ и регионов характерна асимметрия органов (институтов). Если на юге страны, в Валлонском регионе, в силу положений Специального закона от 8 августа 1980 г. были созданы собственные органы, то на севере, во Фландрии, ввиду того что фактически произошло слияние Фламандского сообщества и Фламандского региона, образованы единые органы, именуемые Фламандским советом и исполнительным органом Фламандского сообщества. Иначе говоря, здесь нет Фламандского региона (однако возможен возврат к симметрии органов (институтов) на уровне сообществ при условии «слияния» Французского сообщества и Валлонского региона и, следовательно,

¹ Les nouvelles institutions politiques de la Belgique. Fasc. 2: La nouvelle structure l'Etat. Bruxelles, 1996. P. 30.

создания единых органов, если такое решение примут их советы посредством издания нормативных актов).

Параллельно с урегулированием правового положения трех сообществ и Фламандского и Валлонского регионов постепенно законодательным путем решался вопрос о правовом статусе Брюссельского региона и его органов, структура которых специфична. Дело в том, что статус Брюсселя, несмотря на реформы в отношении сообществ и двух других регионов, по-прежнему регулировался Законом 1974 г., измененным Законом 1979 г.

В ходе переговоров между правительственными партиями в 1977 г. был подготовлен Общинный пакт, который предусматривал признание равенства Брюссельского региона, Валлонии и Фландрии. В 1988 г. в законодательном порядке были определены границы этого региона (в него вошло 19 коммун), а в начале 1989 г. был окончательно образован Брюссельский столичный регион, правовое положение которого основывалось одновременно на двух статьях Конституции – 107quater и 108ter. В соответствии со Специальным законом от 12 января 1989 г., касающимся Брюссельских институтов, в регионе учреждались Совет (75 членов) и исполнительный орган.

В отличие от порядка формирования советов Фламандского и Французского сообществ и Совета Валлонского региона члены Совета Брюссельского региона, как и члены Совета Немецкоязычного сообщества, с самого начала избирались прямыми выборами гражданами, проживающими на территории этого региона. Например, в состав Совета, избранного 18 июня 1989 г., входили 64 франкофона и 11 фламандцев¹.

Специфика структуры органов Брюссельского столичного региона отражает национальный состав его жителей и заключается в следующем: во-первых, Совет состоит из франкофонов и нидерландофонов (фламандцев), которые проживают на территории региона и, как и в палатах парламента, создают соответственно французскую и нидерландскую лингвистические группы Совета; во-вторых, обе лингвистические группы образуют Объединенную коллегиию и заседают совместно.

В соответствии с положениями ст. 59bis (с поправками 1980 г.), 59ter (в редакции 1983 г.), относящихся к сообществам,

¹ Les pays d'Europe occidentale / Sous la direction d'Alfred Grosser: Notes et études documentaires. P., 1999. № 4912-13. P. 93.

и ст. 107quater, касающейся регионов, в каждом сообществе и регионе наряду с Советом был учрежден свой возглавляемый председателем исполнительный орган, избравшийся из членов Совета.

Численный состав исполнительных органов в сообществах и регионах далеко не одинаков и колеблется от трех (Немецкоязычное сообщество) до 11 человек (Фламандское сообщество). При этом по крайней мере один из членов фламандского исполнительного органа и исполнительного органа Французского сообщества должен принадлежать к Брюссельскому столичному региону. Исполнительный орган Немецкоязычного сообщества избирается, как и в других сообществах, Советом, но не обязательно из числа своих членов. В Брюссельском регионе исполнительный орган включает по два представителя от французской и нидерландской лингвистических групп. Кроме того, здесь учреждены должности трех государственных секретарей, причем необходимо, чтобы один из них принадлежал к менее многочисленной лингвистической группе. Отметим еще одну особенность: хотя госсекретари избираются Советом, они не входят в состав исполнительного органа. Наконец, обратим внимание на одну немаловажную особенность структуры органа исполнительной власти Брюссельского региона. Здесь функционируют Коллегия (по делам) Французского сообщества и Коллегия (по делам) Фламандского сообщества. Каждая состоит из двух членов, принадлежащих к соответствующей лингвистической группе органа исполнительной власти Брюссельского региона. Члены обеих коллегий образуют Объединенную коллегию, которой руководит председатель исполнительного органа Совета, обладающий, однако, только совещательным голосом.

В связи с созданием в составе Бельгийской федерации сообществ и регионов в отд. III реформированной Конституции была включена новая гл. IV «Сообщества и регионы», разд. I которой посвящен их советам (ст. 115–120) и правительствам (ст. 121–125), а разд. II – полномочиям сообществ (ст. 127–133) и регионов (ст. 134). В Конституции содержатся также специальные положения, относящиеся к ним.

Конституция Бельгии в редакции от 14 июля 1993 г., с одной стороны, сохранила органы, ранее созданные в сообществах и регионах, порядок их формирования, структуру, компетенцию и взаимоотношения, а с другой – изменила или уточнила их названия,

порядок формирования и структуру, расширила полномочия, урегулировала вопрос о их взаимоотношениях и статусе их членов.

С принятием новой редакции Конституции состав каждого Совета¹ избирается гражданами на прямых выборах путем тайного голосования сроком на пять лет, а затем полностью обновляется, причем выборы в советы проводятся в один и тот же день и совпадают с выборами в Европейский парламент (ст. 117). В ст. 116 Конституции содержится следующая оригинальная норма: «Каждый Совет состоит из членов, избираемых непосредственно в соответствующий Совет сообщества или в Совет региона. Кроме случаев применения ст. 137, каждый Совет региона состоит из членов, избранных непосредственно в соответствующий Совет региона или в Совет сообщества».

Определяя правовой статус членов советов сообществ и регионов, ст. 119 Конституции устанавливает случаи несовместимости их мандата с другими выборными мандатами.

В специальных нормах Конституции определяется правовое положение Брюссельского столичного региона и его органов с учетом состава населения, проживающего на его территории. Прежде всего отметим, что согласно ст. 136 члены Совета Брюссельского столичного региона по-прежнему подразделяются на две лингвистические группы и образуют две исполнительные коллегии, представляющие соответствующие лингвистические группы, и Объединенную коллегия.

По ст. 120 каждый член Совета пользуется иммунитетом, т. е. ни один из членов Совета сообщества или региона не может быть подвергнут преследованию или привлечен к ответственности за мнение, высказанное им при исполнении своих обязанностей, а также преследованию или аресту во время сессии за наказуемые деяния без разрешения Совета, членом которого он является, за исключением случаев задержания на месте преступления.

Конституция закрепила новое название исполнительных органов. Теперь в каждом сообществе и регионе образуются правительства, как и прежде избираемые советами (из числа своих членов). Их состав и деятельность, как и состав и деятельность самих со-

¹ В соответствии с поправками к Конституции Бельгии 1994 г., внесенными 9 июля 2004 г., Советы сообществ и регионов переименованы в парламенты (La Constitution belge. Texte coordonné du 17 février 1994 // URL: http://www.senate.be/doc/const_fr.html).

ветов, определяются законом, принятым специальным большинством. Применительно к Правительству Немецкоязычного сообщества данный вопрос регулируется обыкновенным законом (ст. 121, 122, § 1 ст. 123). Наряду с членами Правительства функционируют региональные государственные секретари (ст. 126).

Правительства сообществ и регионов образуются обычно на основе пропорционального представительства от партий, обладающих депутатскими мандатами в советах¹.

В процессе становления сообществ и регионов и их органов в период эволюции государственного устройства Бельгии объем их компетенции и полномочий увеличивался. В настоящее время в разд. II гл. IV Конституции содержится перечень вопросов, которые они разрешают. Выделены три группы вопросов, отнесенных к компетенции советов. Советы Французского и Фламандского сообществ путем издания декретов (каждый в пределах своих полномочий) регулируют: во-первых, вопросы культуры, образования (за исключениями, предусмотренными Конституцией), сотрудничества между сообществами, в том числе международного; во-вторых, вопросы, имеющие отношение к правам личности, а также сотрудничество по этим вопросам между сообществами и международное сотрудничество, включая заключение договоров; в-третьих, вопросы использования языков в административных делах, их преподавания в учреждениях, создаваемых, субсидируемых или признаваемых органами государственной власти; о социальных отношениях между работодателями и их персоналом, а также в предписываемых законом и регламентами актах и документах предприятий (§ 1 ст. 127, § 1 ст. 128, § 1 ст. 129).

В первых двух случаях эти декреты имеют силу закона в регионах французского и нидерландского языков, а также в отношении созданных в двуязычном регионе Брюссель-столица учреждений, которые в соответствии с их деятельностью должны рассматриваться как принадлежащие исключительно тому или иному сообществу. В последнем случае рассматриваемые декреты имеют силу закона в регионах французского и нидерландского языков, за исключением коммун или групп коммун, прилегающих к другому лингвистическому региону, тех мест, где закон предписывает (или разрешает)

¹ *Franck C., Mabilie X.* La Belgique en 1995. Élections anticipees et poursuite de l'effort budgétaire // Les pays d'Europe occidentale / Sous la direction d'Alfred Grosser: Notes et études documentaires. P., 1996. № 5033-34. P. 116–117.

использование языка, отличного от языка региона, в котором они расположены, служб, чья деятельность распространяется за пределы лингвистического региона, в котором они расположены, определяемых законом федеральных и международных институтов, деятельность которых затрагивает более чем одно сообщество (§ 2 ст. 129).

Полномочия Совета Немецкоязычного сообщества уже, чем полномочия советов Французского и Фламандского сообществ. В соответствии со ст. 130 (§ 1) Совет данного сообщества декретами, имеющими силу закона в Немецкоязычном регионе, регулирует вопросы, относящиеся к правам личности, вопросы культуры, преподавания (абз. 1 п. 2 § 1 ст. 127), сотрудничества между сообществами, а также международного сотрудничества, в том числе заключения договоров по перечисленным вопросам.

Что касается компетенции регионов, то Конституция, как и ранее, не дает конкретного перечня полномочий их органов, а лишь содержит в ст. 39 и 134 отсылочную норму, воспроизводя в принципе содержание прежней ст. 107^{quater} и указывая в ст. 39, что закон наделяет созданные в соответствии с ним региональные органы правом регулировать вопросы, определяемые этим же принимаемым специальным большинством законом, за исключением вопросов, входящих в компетенцию Французского и Фламандского сообществ (ст. 127–129), и правом регулировать употребление языков, принятых в Бельгии (ст. 30). В соответствии со ст. 134 законы, принятые во исполнение ст. 39, могут предоставлять этим органам полномочия издавать декреты, имеющие силу закона, по вопросам и в порядке, которые они устанавливают.

Компетенции Фламандского и Валлонского регионов идентичны. Несколько иначе решается вопрос в отношении Брюссельского региона, который кроме региональной компетенции имеет определенные законом полномочия по вопросам Фламандского и Французского сообществ. В развитие конституционных положений бельгийский парламент принял обыкновенные и специальные законы, которые конкретизировали и детализировали компетенцию сообществ и регионов и полномочия их органов. В этих законах, как и в Конституции, речь идет прежде всего о сообществах. Как отмечается в литературе, в «пределах своей компетенции сообщества являются суверенными и, следовательно, не подвергнуты политической опеке»¹.

¹ Les nouvelles institutions politiques de la Belgique. Fasc. 2. P. 5.

Расширению компетенции сообществ и регионов и полномочий их органов способствовали законы, принятые в развитие конституционных положений. Например, Специальный закон об институциональных реформах от 8 августа 1980 г. расширил компетенцию Французского и Фламандского сообществ, образовав одновременно Валлонский и Фламандский регионы и окончательно решив вопрос о создании региональных институтов. Обыкновенный закон от 9 августа 1980 г. определил порядок финансирования сообществ и двух регионов и предусмотрел порядок урегулирования конфликтов интересов. Существенно измененный Законом от 8 августа 1988 г. Специальный закон от 8 августа 1980 г. предоставил еще более широкую внутреннюю автономию сообществам и регионам, значительно расширив их полномочия.

Несколько позднее Специальный закон от 9 августа 1989 г. предусмотрел такую систему финансирования двух других регионов, какой она была закреплена в отд. 1 Обыкновенного закона о финансовых средствах от 9 августа 1980 г., дополненного Специальным законом о финансировании сообществ и регионов и урегулировании конфликтов интересов и компетенции от 19 января 1989 г.

В результате внесения существенных поправок в Конституцию были еще раз изменены Специальный закон от 8 августа, Обыкновенный закон от 9 августа 1980 г., Специальный закон от 12 января 1989 г. и некоторые другие¹.

Вместе с тем подчеркнем, что среди значительного числа законов, принятых после создания сообществ, важнейшими явились Специальный закон от 8 августа 1980 г., который не только расширил полномочия сообществ, но и зафиксировал образование Валлонского и Фламандского регионов, и Специальный закон от 9 августа 1989 г., предусмотревший финансирование указанных единиц и урегулирование конфликтов интересов и компетенций.

В Бельгии законодательным путем устанавливается порядок реализации сообществами и регионами закрепленных за ними полномочий. Специфика этого порядка обусловлена прежде всего существованием в стране четырех лингвистических регионов. Компетенция каждого из трех сообществ распространяется на соответствующий лингвистический регион. Так, компетенция Фламандского сообщества охватывает территорию региона нидерландского

¹ Moniteur belge. 1993. 20 juillet. № 143. P. 16774–17033.

языка и часть территории двуязычного региона Брюссель-столица (в последнем случае только в отношении нидерландскоязычных учреждений). Компетенция Французского сообщества осуществляется в пределах границ французского языка и на части территории двуязычного региона Брюссель-столица, но лишь по вопросам, касающимся франкоязычных учреждений, а компетенция Немецкоязычного сообщества – на территории немецкого языка по вопросам, перечисленным в Законе от 31 декабря 1989 г.

Кроме того, в связи с асимметрией структуры бельгийских институтов и органов с 1980 г. компетенция ее структурных частей на севере страны – во Фландрии – и на юге – в Валлонии – реализуется по-разному. Во Фландрии, где, как уже подчеркивалось, фактически произошло «слияние» Фламандского сообщества и Фламандского региона, Фламандский Совет и Правительство на основании Специального закона от 8 августа 1980 г. осуществляют компетенцию одновременно и по вопросам сообщества, и по региональным вопросам в порядке, определенном указанным законом. В Валлонии, где такого слияния не произошло и где параллельно действуют органы сообщества, Совет Французского сообщества и Правительство осуществляют компетенцию только по вопросам, отнесенным к ведению сообщества, а региональные вопросы – сфера полномочий Валлонского регионального совета и Правительства.

Некоторые конституционные нормы, помещенные в разделе «Специальные положения», регулируют статус двуязычного региона Брюссель-столица и Брюссельского столичного региона. Так, по ст. 135 закон, принятый специальным большинством, определяет органы власти, которые реализуют для двуязычного региона Брюссель-столица не возложенные на сообщества полномочия по вопросам, перечисленным в § 1 ст. 128.

Конституция содержит специальные положения, регулирующие отношения между сообществами и регионами. Можно выделить три варианта таких отношений, связанных с перераспределением полномочий между органами различных составных частей федерации.

В первом случае речь идет о двух сообществах: Французском и Фламандском – и двух регионах: Валлонском и Фламандском. Согласно ст. 137 Конституции «Совет Французского сообщества и Совет Фламандского сообщества, так же как и их правительства, мо-

гут осуществлять полномочия соответственно Валлонского региона и Фламандского региона на условиях и в порядке, установленном законом», который должен быть принят специальным большинством.

Второй вариант – отношения между Валлонским регионом и Немецкоязычным сообществом, которое находится на территории Валлонии и не наделено компетенцией по региональным вопросам. Однако Совет Немецкоязычного сообщества и Совет Валлонского региона по предложению своих правительств, как и в предыдущем случае, могут с общего согласия каждый своим декретом принять решение о том, что Совет и Правительство Немецкоязычного сообщества полностью или частично осуществляют в немецкоязычном регионе полномочия Валлонского региона (ст. 139), что позволяет расширить компетенцию данного сообщества.

Третий вариант – сложные взаимосвязи Французского сообщества, Валлонского региона и французской лингвистической группы Совета Брюссельского столичного региона. «Совет Французского сообщества, с одной стороны, и Совет Валлонского региона и французская лингвистическая группа Совета Брюссельского столичного региона, с другой стороны, – говорится в ст. 138, – могут с общего согласия путем издания декрета каждым из них принять решение о том, что Совет и Правительство Валлонского региона в регионе французского языка и французская лингвистическая группа Совета Брюссельского столичного региона и ее коллегия в двуязычном регионе Брюссель-столица осуществляют полностью или частично полномочия Французского сообщества». Конституция по-разному определяет условия принятия этих декретов. Так, в Совете Французского сообщества они принимаются большинством в две трети поданных голосов, в Совете Валлонского региона и французской лингвистической группе – абсолютным большинством, но при условии, что присутствует большинство членов Совета данной лингвистической группы.

Впрочем, в Брюссельском регионе, который территориально совпадает с двуязычным регионом Брюссель-столица, своеобразен и порядок реализации компетенции. Дело в том, что созданные в нем органы правомочны одновременно и в региональных вопросах, и в вопросах, отнесенных к компетенции Фламандского и Фран-

цузского сообществ. Например, по вопросам, входящим в ведение Французского сообщества, компетенция реализуется французской лингвистической группой Совета региона и ее коллегий; по вопросам, отнесенным к компетенции Фламандского сообщества, – нидерландской лингвистической группой того же Совета и ее коллегией, а по вопросам, затрагивающим интересы обоих Сообществ, – Объединенной ассамблеей и Объединенной коллегией. Декреты каждого сообщества в Брюссельском столичном регионе применяются только для учреждений двуязычного региона Брюссель-столица, которые по основаниям их организации рассматриваются как относящиеся к тому или иному конкретному сообществу.

Не перечисляя полномочий тех или иных органов (это предмет отдельного исследования), ограничимся выводом профессора университета Намюра И. ван Хиндерхатера: «В Бельгии существует „двойная федеративная система“: государство делится как на сообщества, так и на регионы. В полномочия сообщества входит решение вопросов, жизненно важных для населения, к которым относятся: культура, образование, меры по обеспечению высокого уровня благосостояния населения. Регионы занимаются вопросами, носящими территориальный характер: окружающая среда, экономическое развитие, трудоустройство, транспорт и инфраструктура, обеспечение нуждающихся социальным жилым фондом, устройство территорий, научные исследования и осуществление контроля за деятельностью провинций и муниципалитетов. На территории Брюссельского двуязычного региона решение вопросов, жизненно важных для населения, относится к компетенции как Фламандского, так и Французского сообщества, при этом брюссельцев все-таки не делят на две национальности. В девяти муниципалитетах Немецоязычного сообщества решение территориальных вопросов входит в полномочия Валлонского региона»¹.

Функционирование советов сообществ и регионов регулируется законодательным путем. Порядок их деятельности определяется каждым Советом самостоятельно посредством принятия собственного регламента, что свидетельствует об их автономии. Впрочем, правила функционирования советов мало чем отличаются друг от

¹ Цит. по: Федерализм в Бельгии и России // Государство и право. 1997. № 7. С. 81.

друга и сходны с регламентами палат парламента. Что касается регламентов советов сообществ и Совета Валлонского региона, то их тексты почти идентичны.

Деятельности Фламандского совета присущи некоторые особенности, что является следствием слияния Фламандского сообщества и Фламандского региона. Так, члены Фламандского совета, избранные от Брюсселя и проживающие на момент их избрания в Брюссельском регионе, не могут голосовать по региональным вопросам, касающимся Фландрии, участвуя в работе данного Совета с правом совещательного голоса. Правда, во Фламандском совете брюссельцев немного – всего четыре человека, тогда как в Совете Французского сообщества их 28¹.

В соответствии со специальными законами советы Французского и Фламандского сообществ собираются в третий вторник октября; Совет Валлонского региона и Совет Брюссельского столичного региона – в третью среду октября.

С созданием сообществ и регионов в Бельгии наряду с законами с 1970 г. стали издаваться, как уже отмечалось, первоначально на уровне сообществ новые нормативные акты – декреты. Они издавались совместно советом сообщества и исполнительным органом.

К 1980 г. советы Фламандского и Французского сообществ сохранили право издавать декреты по вопросам, входящим в их компетенцию. Затем данным правом стали обладать сначала Совет Валлонского региона, а позднее, с 1983 г., и Совет Немецкоязычного сообщества. В 1989 г. с образованием Брюссельского столичного региона появился еще один нормативный акт – ордонанс, свойственный только этому региону, однако в действующей Конституции он не упоминается, в ней речь идет только о декретах.

Согласно Конституции и законодательству, касающемуся сообществ и регионов, декреты имеют силу закона, но в отличие от законов, принятых парламентом страны, применяются только к бельгийскому населению и на части территории государства – сообщества и региона. По ст. 133 Конституции обязательное толкование декретов осуществляется исключительно декретом.

Что касается исполнительных органов сообществ и регионов – правительств, то их функции распространяются на те же террито-

¹ Les nouvelles institutions politiques de la Belgique. Fasc. 2. P. 32.

рии, что и компетенция соответствующих сообществ и регионов и их советов, перед которыми они (правительства) несут ответственность.

По ст. 142 Конституции урегулирование возможных конфликтов по вопросам полномочий входит в компетенцию Арбитражного суда Бельгии. В частности, процедуру, направленную на предупреждение конфликтов между законом, декретом и нормами, предусмотренными надлежащей статьей Конституции, а также между декретами и нормами, определяет закон (ст. 141).

Кроме того, в Бельгии учреждена Совместная комиссия по делам сообществ. Конституция закрепляет принципы предупреждения и урегулирования конфликтов интересов. «При осуществлении своих полномочий, – говорится в § 1 ст. 143, – федеральное государство, сообщества, регионы и Совместная комиссия по делам сообществ действуют в условиях соблюдения федеральной лояльности во избежание конфликтов интересов». Процедура предупреждения и урегулирования конфликтов интересов определяется законом, принятым специальным большинством. Ранее для урегулирования конфликтов интересов, которые могли возникнуть между государством, сообществом и регионом, был создан Согласительный комитет, образованный по принципу лингвистического паритета. В его состав входили представители от правительств Бельгии, Фламандского и Французского сообществ, Валлонского, Брюссельского столичного регионов.

Итак, эволюция государственного устройства Бельгии и образование ее составных частей – субъектов федерации (сообществ и регионов) – привели к формированию новых представительных и исполнительных органов (советов и правительств). Законодательное же закрепление компетенции субъектов федерации (причем различной для сообществ и регионов) и порядка ее осуществления, возникновение нетрадиционных нормативных актов в системе бельгийского права обусловили учреждение органов по предупреждению и урегулированию конфликтов интересов. Изучение правового положения субъектов федерации в «двойной федеративной системе» Бельгии позволит успешно провести сравнительное исследование различных государственно-правовых институтов современных федераций.

О размежевании компетенции в Бельгийской Федерации (некоторые вопросы)*

Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. закрепила вместо существовавшей с 1831 г. унитарной формы государственного устройства федеративную (ст. 1). Сегодня Бельгийская федерация включает три сообщества: Французское, Фламандское и Немецкоязычное (ст. 2) и три региона: Валлонский, Фламандский и Брюссельский (ст. 3). Переход от унитарного государства к федеративному, занявший длительный период (с 1970-х до начала 1990-х гг.), сопровождался постепенным предоставлением полномочий новым структурным образованиям и создаваемым в них органам. «При обсуждении характерных черт конституционного распределения полномочий в Бельгии между федерацией, с одной стороны, и регионами и сообществами, с другой стороны, – пишет П. Петерс, – необходимо исходить из общего числа контекста реформы государственного устройства. Разумеется, подлинную сущность положений статей Конституции и законов, распределяющих компетенцию между федерацией, сообществами и регионами, можно понять, лишь имея представление о том, каким образом в процессе реформы государственного устройства постепенно оформлялись сообщества и регионы»¹.

Принцип размежевания компетенции между федерацией и ее субъектами стал складываться в процессе федерализации страны. Но Бельгия отличалась от большинства современных федеративных государств тем, что становление федерации в ней шло в рамках унитарного государства. Как отмечает А. Ален, бельгийский федерализм «возник в мучительных родах первоначального децентрализованного единого государства»². По мнению бельгийских авторов, процесс федерализации носил «центробежный характер» со всеми вытекающими последствиями. Об этом свидетельствует и эволюция субъектов федерации.

* *Сравнительное правоведение и проблемы современной юриспруденции: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Екатеринбург, 21–22 апреля 2005 г.): в 4 ч. Екатеринбург, 2006. Ч. 2.*

¹ *Петерс П.* Общие принципы распределения компетенции между федерацией и ее субъектами (сообществами и регионами) в Бельгии // *Федерализм в России и в Бельгии: материалы бельгийско-российского науч. colloквиума (4–5 июня 1996 г., Лёвен) / под ред. Ф. Делмартино, А. Насыровой.* Лёвен, 1996. С. 130.

² *Ален Л.* Национализм – федерализм – демократия. Пример Бельгии. Лёвен, 1994. С. 38.

Конституция, образовавшая в ходе реформирования государственного устройства в составе унитарной Бельгии в соответствии с новыми статьями три культурных сообщества: Французское, Фламандское и Немецкоязычное (ст. 3ter)¹ – и три региона: Валлонский, Фламандский и Брюссельский (ст. 107quater), наделила учрежденные первоначально во Французском и Фламандском сообществах советы по делам культуры (невыборные органы) рядом полномочий. Так, к их компетенции были отнесены вопросы культуры, образования (за некоторыми исключениями), сотрудничества между культурными сообществами и международного культурного сотрудничества, а также регулирования использования языков в определенных сферах деятельности (§ 2–4 ст. 59bis).

В целях реализации указанных полномочий Конституция предоставила право этим советам издавать собственные акты – декреты, имеющие силу закона соответственно в регионе распространения французского языка и регионе распространения нидерландского языка, а также в двуязычном регионе Брюссель-столица, в отношении учреждений, которые в соответствии со своей организацией должны рассматриваться как принадлежащие исключительно к тому или другому культурному сообществу.

Относительно органов регионов и их компетенции в ст. 107quater, включенной в Конституцию в 1970 г., содержалась самая общая формулировка: «Закон наделяет созданные в соответствии с ним региональные органы, состоящие из выборных представителей, компетенцией регулировать вопросы, которые он определяет, за исключением вопросов, перечисленных в статьях 23 и 59bis, при этом в пределах и в порядке им устанавливаемыми».

Впоследствии в 1980 г. в связи с внесением изменения в ст. 3ter все три культурных сообщества преобразовались в сообщества, и с учетом поправки к ст. 59bis во Французском и Фламандском сообществах были учреждены представительные (выборные) органы – советы и органы исполнительной власти (§ 1), которым в дополнение к ранее предоставленным полномочиям на тех же основаниях, что и прежде, были переданы полномочия по решению вопросов, имеющих отношение к правам личности, а также сотрудничество между сообществами и международное

¹ Так в процессе изменения и дополнения Конституции 1831 г. обозначались новые статьи (подробнее см.: *La revision de la Constitution. 1969–1971 / par R. Senelle. Bruxelles, 1972. P. 174–194.*)

сотрудничество по этим вопросам (§ 2bis). В результате реформы 1988–1989 гг. произошло расширение их компетенции за счет передачи законодательным путем полномочий в сфере финансового регулирования и др. Что касается Немецкоязычного сообщества, то создание в нем аналогичных органов было предусмотрено существенно расширенной ст. 59ter (§ 1) несколько позднее – в 1983 г. Эта же статья передала в ведение совета вопросы, которые ранее были отнесены к компетенции Французского и Фламандского сообществ, за исключением вопросов использования языков, чье регулирование осуществляется декретами, имеющими силу закона в регионе немецкого языка¹.

В процессе реформирования унитарного государства вносимые в Конституцию изменения и дополнения расширяли автономию регионов и в первую очередь сообществ. Происходило перераспределение полномочий между центральными органами и органами сообществ и регионов, которое, что характерно, началось с разграничения законодательных полномочий. Как отмечает П. Петерс, «культурная автономия, расширение которой началось после пересмотра Конституции в 1970 г., не распространялась дальше законодательного уровня, в то время как исполнительная власть по-прежнему находилась в руках федерального правительства»².

Вносимые в Конституцию поправки, а впоследствии и специальные законы, касающиеся сообществ и регионов, дают перечень вопросов, которые передаются в ведение сообществ и регионов. Таким образом, центробежный характер образования Бельгийской федерации законодательным путем приводит к тому, что у ее субъектов формируются полномочия, принадлежащие исключительно им (их органам).

Известно, что в большинстве федераций конституции перечисляют полномочия, принадлежащие федерации, а оставшиеся передают в ведение субъектов федерации или включают в сферу совместной компетенции. В Бельгии ни на одном из этапов проводимых реформ государственного устройства речь о конкурирующих полномочиях не шла, и, следовательно, формировались две сферы полномочий: первые закреплялись законодательным путем за сообществами и регионами, вторые сохранялись за федерацией (это были полномочия, оставшиеся после передачи в ведение субъектов).

¹ Constitutions of the countries of the World. Belgium. N. Y., 1989.

² Петерс П. Указ. соч. С. 131.

По данному вопросу интересны позиции отдельных бельгийских ученых-специалистов в области конституционного права. Так, с точки зрения А. Алена, в связи с отсутствием конкурирующих полномочий вполне закономерно, что в Конституции перечисляются полномочия сообществ и регионов, а «оставшиеся полномочия отдаются в ведение федеральных властей». Более того, по этому же основанию сообщества и регионы получают исключительное право «вырабатывать законодательные нормы для своих территорий по тем вопросам, которые отнесены к их компетенции»¹, т. е. издавать декреты.

Важнейшая особенность в распределении полномочий между федерацией, с одной стороны, и сообществами и регионами – с другой, состоит в том, что закрепляется «фиксированный характер полномочий субъектов федерации, в то время как федеральный законодательный орган обладает остаточной компетенцией»², что связано с центробежным характером процесса федерализации в Бельгии.

Таким образом, постепенно происходили наполнение компетенций сообществ и регионов полномочиями и расширение их автономного положения. Предоставление их органам права издавать декреты, имеющие силу закона на соответствующей территории, – свидетельство не только расширения автономии сообществ и регионов, но и наделения их законодательными полномочиями.

В связи с размежеванием компетенции большое значение имеет соотношение законодательных норм федерации и ее субъектов. А. Алэн полагает, что так как в Бельгии не закреплена сфера конкурирующих полномочий, то «не существует автоматического или обязательного превалирования федерального права, которое также должно оставаться в пределах своей компетенции»³. В наделении субъектов правом издавать декреты, имеющие силу закона на соответствующей территории, П. Петерс видит не только юридический, но и политический аспект правового положения сообществ и регионов. «Принцип „сила закона“, распространяющийся на декреты субъектов федерации, – считает он, – является важным символом политического существования федеральной власти и власти субъектов федерации»⁴. С учетом того, что ныне компетенция в законода-

¹ Алэн А. Указ. соч. С. 32–33.

² Петерс П. Указ. соч. С. 133.

³ Алэн А. Указ. соч. С. 32–33.

⁴ Петерс П. Указ. соч. С. 132.

тельной сфере передается субъектам «одновременно с соответствующей компетенцией в исполнительной сфере», с его точки зрения, можно говорить, что «существует параллелизм между полномочиями в законодательной, административной и бюджетной областях»¹.

Разграничение полномочий между федерацией, сообществами и регионами происходит по вертикали, но следует отметить, что круг полномочий, передаваемых сообществам и регионам, не одинаков, как, впрочем, не совсем одинакова и система органов в субъектах федерации.

Реформированная Конституция Бельгии закрепляет размежевание компетенции между федерацией и ее составными частями в самом общем виде: «Федеральный орган имеет компетенцию только в вопросах, которые закреплены в Конституции и законах, принятых на ее основании» (ст. 35)². Однако перечень таких вопросов в Конституции не приводится. Что касается сообществ и регионов, то они согласно той же ст. 35 «в пределах своих интересов компетентны в иных вопросах на условиях, установленных законом», который должен быть принят специальным большинством в соответствии с последним абзацем ст. 4 Конституции. К числу таких законов относятся, например, Специальный закон от 8 августа 1980 г. «Об институциональных реформах» и Обычный закон от 9 августа 1980 г. под тем же названием, Специальный закон от 12 января 1989 г., относящийся к Брюссельским институтам, и др.

Конституция включает еще две статьи (ст. 38 касается сообществ, а ст. 39 – регионов), которые содержат нормы относительно полномочий сообществ и регионов, однако они носят общий характер, так как в них нет перечня вопросов, входящих в компетенцию субъектов страны. Впрочем, в ряде статей Конституции, регулирующих правовое положение сообществ, эти полномочия указываются (ст. 127–130). Применительно к регионам в Конституцию включена общая норма (ст. 134), согласно которой их органы принимают акты (декреты) по вопросам, определяемым законами, принятыми во исполнение ст. 39. Кроме того, в Конституцию добавлены специальные положения, регулирующие статус двуязычного региона Брюссель-столица и Брюссельского региона. Так, в соответствии со

¹ Петерс П. Указ. соч. С. 137.

² Конституция Бельгии // Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 341–380.

ст. 135 специальный закон определяет органы, которые реализуют полномочия для двуязычного региона, не возложенные на сообщества, по вопросам, перечисленным в § 1 ст. 128 Конституции.

В Бельгии, наряду с вертикальным размежеванием компетенции между федерацией и субъектами, существует и горизонтальное размежевание полномочий между самими субъектами – сообществами и регионами. В связи с этим выделяют территориальные полномочия регионов и экстерриториальные полномочия сообществ, объем которых и в том и в другом случае ограничен в силу Конституции и действующего законодательства.

Компетенция Фламандского и Валлонского регионов идентична. Несколько иначе решается вопрос в отношении Брюссельского региона, который кроме региональной компетенции имеет определенные законом полномочия по вопросам Фламандского и Французского сообществ. В ходе проведения конституционной реформы бельгийский парламент принял обыкновенные и специальные законы, которые конкретизировали и детализировали компетенцию сообществ и регионов и полномочия их органов. В этих законах, как и в Конституции, речь идет прежде всего о сообществах. Как отмечается в литературе, в «пределах своей компетенции сообщества являются суверенными и, следовательно, не подвергнуты политической опеке»¹.

Не анализируя все полномочия различных органов, следует отметить, что при распределении компетенции между сообществами и регионами исходят из того, что в Бельгии существует «двойная федеративная система» (три сообщества и три региона). В полномочия сообществ входит решение вопросов, жизненно важных для населения (культура, образование, меры по обеспечению высокого уровня благосостояния людей и др.). К компетенции же регионов относятся вопросы территориального характера, в частности экономическое развитие, трудоустройство, транспорт и инфраструктура, обеспечение нуждающихся социальным жилищным фондом, устройство территории, осуществление контроля за деятельностью провинций и муниципалитетов и др. Своеобразие статуса Брюссельского региона и Немецкоязычного сообщества заключается в том, что регулирование жизненно важных для населения вопросов в Брюссельском регионе – это сфера полномочий и Фламандского,

¹ Les nouvelles institutions politiques de la Belgique. Fact. 2: La nouvelle structure de l'Etat. Bruxelles, 1989. P. 5.

и Французского сообщества, а решение территориальных вопросов в Немецкоязычном сообществе – это компетенция Валлонского региона.

Компетенция сообществ и регионов с учетом асимметричного характера структуры Бельгийской федерации реализуется в субъектах по-разному. Во Фландрии Фламандский совет и Правительство осуществляют полномочия, входящие в компетенцию и сообщества, и региона; в Валлонии в компетенцию Совета Французского сообщества и Правительства входят только вопросы, отнесенные к ведению сообщества, а региональные вопросы – сфера полномочий Валлонского регионального совета и Правительства.

Своеобразен порядок реализации компетенции в Брюссельском регионе. Созданные в нем органы правомочны одновременно в регулировании и региональных вопросов, и вопросов, отнесенных к ведению Фламандского и Французского сообществ, но решаются эти вопросы их различными структурными подразделениями, образованными по лингвистическому принципу.

Для урегулирования возможных споров о распределении компетенции между федерацией и ее субъектами, а также для разрешения противоречий между законами и декретами и между самими декретами, издаваемыми сообществами и регионами (ст. 141), Конституцией Бельгии учрежден Арбитражный суд (ст. 142), наделенный соответствующими полномочиями.

Анализируя закрепленный в Конституции Бельгии порядок размежевания компетенции, бельгийские ученые отмечают причины и условия его появления: «Поскольку большинство федеративных государств возникло из добровольного объединения независимых и суверенных государств, принявших новую структуру государственного устройства („единство из многообразия“), то логично, что их конституции перечисляют федеральные полномочия и оставшиеся полномочия передают в ведение субъектам федерации. В Бельгии развитие шло наоборот – в соответствии с законами центробежной силы – от децентрализованного единого государства к федеральному государству, поэтому вполне закономерно, что перечисляются полномочия общин и областей, а оставшиеся полномочия отдаются в ведение федеральных властей»¹.

¹ Ален А. Указ. соч. С. 33.

Судебная система Бельгии: конституционное регулирование*

Реформированная в связи с установлением федеративной формы государственного устройства Конституция Бельгии в редакции от 14 июля 1993 г., сохранив основу действующей многие десятилетия системы судебных органов, вместе с тем стала причиной определенных ее изменений.

Новая бельгийская Конституция сохранила главу «О судебной власти», закрепив в ней основные принципы создания судебных органов и ведения судопроизводства в стране. Согласно ст. 146 суды и судебные учреждения могут создаваться только в силу закона, причем «ни под каким названием не могут быть созданы ни чрезвычайные комиссии, ни чрезвычайные суды». Развивая это общее положение, ст. 157 говорит о военных трибуналах и коммерческих судах и впервые включает норму о судебных учреждениях по трудовым спорам, отсылая по вопросам их регламентации к текущему законодательству. Принятые законы, касающиеся статуса указанных судов и военных трибуналов, определяют их устройство, полномочия, порядок назначения их членов и срок пребывания последних в должности.

Согласно конституционным положениям, определяющим подсудность и основные принципы судопроизводства (ст. 144, 145), споры о гражданских правах – компетенция только судов, как, впрочем, и споры о политических правах (кроме исключений, установленных законом).

Статья 148 закрепляет принцип гласности судопроизводства, предусматривая проведение открытых судебных заседаний при условии, что подобная публичность не представляет опасности для порядка или нравов, о чем суд объявляет своим решением. Вместе с тем в этой же статье содержится оговорка, что по делам о политических преступлениях и по делам о печати может быть вынесено решение (обязательно единогласное) о закрытом судебном заседании.

Конституционными нормами гарантируется независимость судей. Во-первых, судьи из числа дипломированных юристов назначаются Королем Бельгии пожизненно и уходят на пенсию по достижении установленного законом возраста. Во-вторых, судья может

* *Российский юридический журнал. 2000. № 3.*

быть лишен своей должности или временно отстранен от нее только по решению суда. Перемещение судьи возможно не иначе как путем нового назначения и с его согласия. В-третьих, жалование судей устанавливается законом. Предусматривая указанные гарантии, Конституция в то же время не допускает совмещения судебной деятельности судьи с занятием другой оплачиваемой должности, если только он не исполняет ее безвозмездно и лишь в случаях, предусмотренных Законом о несовместимости (ст. 155).

Конституция подтвердила существование института мировых судей – низового звена судебной системы. В силу закона в компетенцию мирового судьи, который единолично принимает решения, входит рассмотрение дел о малозначительных преступлениях, споров по гражданским и торговым делам с небольшой суммой иска, а также споров неимущественного характера¹.

В качестве основного звена судебной системы Бельгии выступают: а) суды первой инстанции, состоящие из одного или трех профессиональных судей и рассматривающие основную массу гражданских дел и уголовные дела, относящиеся к их подсудности, а также жалобы на постановления мировых судей по гражданским и уголовным делам; б) коммерческие суды, состоящие из профессионального судьи и представителей деловых кругов, рассматривающие дела по первой инстанции по поводу споров, возникающих в области торговых отношений, а также поступающие им жалобы на соответствующие решения мировых судей; в) суды по трудовым спорам, включающие одного профессионального судью и по одному представителю от предпринимателей и наемных работников, рассматривающие споры в связи с увольнением, о компенсации по поводу несчастных случаев на производстве, о пенсионном обеспечении и т. п.²

Следует отметить, что в Конституции Бельгии отдельная ст. 151 посвящена судам присяжных заседателей, которые «устанавливаются по всем уголовным делам, по делам о политических преступлениях и по делам о печати». Суд присяжных включает в свой состав трех профессиональных судей и 12 присяжных заседателей. Жалобы, поданные на его приговоры, рассматриваются в апелляционном порядке, но отменить приговор может только Кассационный суд.

Конституция значительно расширила норму, касающуюся апелляционных судов, которые рассматривают поступившие к ним жа-

¹ Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира: справ. М., 1993. С. 23.

² Подробнее см.: Там же.

лобы, постановления (решения и приговоры) судов первой инстанции, а также решения коммерческих судов и судов по трудовым спорам.

Если раньше в ст. 104 Конституции содержалось общее положение о том, что в Бельгии существуют три апелляционных суда, подсудность которых регулируется законом, то в действующем конституционном тексте речь идет о пяти таких судах, дается их перечень и определяется подсудность каждого из них. Так, согласно ст. 156 Конституции в Бельгии имеются следующие апелляционные суды: 1) Апелляционный суд Брюсселя (его юрисдикция распространяется на провинции Фламандский Брабант, Валлонский Брабант и двуязычный регион Брюссель-столица); 2) Апелляционный суд Гента (провинции Западная Фландрия и Восточная Фландрия); 3) Апелляционный суд Антверпена (провинции Антверпен и Лимбург); 4) Апелляционный суд Льежа (провинции Льеж, Намюр и Люксембург); 5) Апелляционный суд Монса (провинция Эно).

Необходимо отметить одну важную особенность: юрисдикция отдельных апелляционных судов распространяется на территорию провинций, находящихся в составе различных субъектов Бельгийской федерации¹. Так, юрисдикция Апелляционного суда Брюсселя распространяется на провинции Фламандский Брабант и Валлонский Брабант, являющиеся составными частями разных субъектов федерации – Фламандского и Валлонского регионов соответственно, тогда как юрисдикция остальных апелляционных судов распространяется на провинции, относящиеся только к одному субъекту федерации (апелляционных судов Гента и Антверпена – на провинции Фламандского региона, апелляционных судов Льежа и Монса – на провинции Валлонского региона).

Конституция сохранила для всей Бельгии один Кассационный суд, являющийся высшим звеном судебной системы, который, однако, не рассматривает дела по существу, за исключением случаев суда над министрами и членами правительств сообществ и регионов. Кроме того, Кассационный суд выносит решения по спорам о компетенции в сфере судебной юрисдикции.

Кассационный суд, образуя из своего состава коллегии, рассматривает поступившие жалобы на приговоры и решения любых судов, но лишь с точки зрения правильности применения правовых норм, а не фактических обстоятельств дела. Кроме того, он выносит

¹ В отличие от многих других федеративных государств в субъектах Бельгии нет своих судов, так как в стране действует единая судебная система.

решения по спорам о компетенции в сфере судебной юрисдикции. Следует подчеркнуть, что хотя решения Кассационного суда «выносятся всегда по конкретным делам», они «оказывают существенное влияние на судебную практику в целом»¹.

Конституция регулирует порядок назначения членов (советников) апелляционных судов и Кассационного суда.

Так, согласно ст. 151 Конституции советники апелляционных судов, а также председатели и вице-председатели судов первой инстанции по их подсудности назначаются Королем по двум спискам, представленным: один – указанными судами, а другой (в зависимости от обстоятельств) – провинциальными советами и Советом Брюссельского столичного региона. Советники Кассационного суда назначаются Королем по двум спискам, представленным: один – Кассационным судом, а другой – поочередно Палатой представителей и Сенатом. В обоих случаях кандидаты, внесенные в один список, могут быть также включены и в другой. Таким образом, Конституция несколько изменила порядок назначения членов этих судов. Сохранив положение о том, что и в апелляционных судах, и Кассационном суде один список представляется данными судами, Конституция установила, что другой список в апелляционных судах представляется не только провинциальными советами, но и Советом Брюссельского столичного региона (субъект федерации); в Кассационном суде – поочередно Палатой представителей (нижней палатой парламента) и Сенатом, тогда как ранее такое право имел только Сенат. Что касается председателей и вице-председателей этих судов, то они выбираются из состава судей.

Особое место в системе судебных органов федеративной Бельгии занимает Арбитражный суд², который «постепенно эволюционировал к Конституционному суду»³. Его правовое положение впервые нашло свое конституционное закрепление в 1980 г. в новой ст. 107ter. По мнению бельгийских исследователей, «речь идет о важном нововведении», которым «была нарушена незыблемость доктрины „неприкосновенности“ закона»⁴. Необходимо отметить,

¹ Решетников Ф. М. Указ. соч. С. 22.

² В соответствии с поправками к Конституции Бельгии 1994 г., внесенными 7 мая 2007 г., Арбитражный суд преобразован в Конституционный суд (La Constitution Belge. Texte coordonné du 17 février 1994 // URL: http://www.senate.be/doc/const_fr.html).

³ Alen A., Erges R. La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'Etat de 1993. Bruxelles, 1994. P. 20.

⁴ Ibid.

что в Бельгии Арбитражный суд представляет собой орган, рассматривающий споры публичного характера.

Арбитражный суд, учрежденный в качестве арбитра по разрешению споров, которые могли возникнуть в процессе реализации законодательных полномочий парламентом Бельгии и создаваемыми представительными органами (советами) сообществ и регионов, стал осуществлять и другие функции, определенные действующей Конституцией (ст. 142), вынося решения по конфликтам между законом и декретом, а также между самими декретами¹ о нарушении законом или декретом некоторых статей Конституции: ст. 10, устанавливающей равенство бельгийцев перед законом; ст. 11 о недопущении дискриминации в ходе реализации прав и свобод, признанных за бельгийцами; ст. 24, закрепляющей свободу обучения – и о нарушении законом или декретом статей, которые определяет закон. Однако, как справедливо отмечается в одном исследовании, и после принятия Закона от 6 января 1989 г. Арбитражный суд «остался конституционным судом с ограниченными полномочиями, так как его юрисдикция, хотя и значительно расширенная, не распространяется на все статьи Конституции»².

Полномочия, состав и порядок деятельности Арбитражного суда определяются Законом от 6 января 1989 г.³, согласно которому Арбитражный суд состоит из 12 судей, назначаемых пожизненно Королем по двойному списку, исходящему поочередно от Палаты представителей и Сената, большинством в две трети голосов присутствующих членов палат. Закон предусматривает формирование суда на основе равного представительства от двух основных лингвистических групп Бельгии. Шесть судей должны принадлежать к французской лингвистической группе и шесть – к нидерландской, причем один из судей должен обладать достаточным знанием немецкого языка⁴. Судьи языковых групп избирают председателей, ко-

¹ Декреты – это акты, издаваемые органами субъектов федерации и имеющие силу закона только на территории соответствующего субъекта – сообщества или региона.

² Органы судебного конституционного контроля государств Западной Европы // Конституционный суд Российской Федерации. Зарубежные системы конституционного контроля. 1997. Вып. 6. С. 17.

³ Bulletin on constitutional Case-Law. Special ed. Vol. 3. Basic Texts 2.

⁴ Согласно ст. 4 Конституции Бельгия разделена на четыре лингвистических региона: регион распространения французского языка, регион распространения нидерландского языка, двуязычный регион Брюссель-столица и регион распространения немецкого языка.

торые по очереди в течение года исполняют обязанности председателя Арбитражного суда. Одновременно каждую лингвистическую группу представляет половина судей из числа бывших депутатов и сенаторов, имеющих опыт парламентской работы, и половина – из числа лиц, которые занимали в течение не менее пяти лет высшие судебные должности в Кассационном суде или Государственном совете, либо были докладчиками в Арбитражном суде, либо состоят профессорами права Бельгийского университета (Закон от 6 января 1989 г.).

Наряду с положениями, относящимися к судам общей юрисдикции, Конституция содержит отдельные нормы, предусматривающие создание органов административной юстиции, которые учреждаются в силу закона (ст. 161). Кроме того, согласно ст. 160 для всей Бельгии существует один Государственный совет. Составной частью Государственного совета является административная секция, которая, в частности, разрешает административные споры и выносит решения как орган административной юстиции, выступая, таким образом, в качестве кассационной инстанции.

О новеллах в реформированной Конституции Бельгии*

В результате существенного реформирования Конституции Бельгии 1831 г. и в связи с преобразованием унитарного государства в федеративное Королем утверждена фактически новая Конституция от 17 февраля 1994 г. Однако по истечении непродолжительного времени действия она была подвергнута ряду изменений, затронувших некоторые разделы, в частности «О бельгийцах и их правах» (ст. 8), «О властях» (ст. 41), «О федеральных палатах» (ст. 59), «О Федеральном правительстве» (ст. 103), «О сообществах и регионах» (ст. 118bis, 125) и «О судебной власти» (ст. 151 и 150).

Так, в ст. 8, регулирующую вопросы гражданства, внесено дополнение, связанное с предоставлением голоса на выборах в представительные органы Бельгии. «...Закон, – говорится в новой ее редакции, – может устанавливать право голосования для граждан Европейского союза, не имеющих бельгийского гражданства, в соответствии с международными и национальными обязательствами

* *Российский юридический журнал. 2003. № 4.*

Бельгии»¹. Кроме того, данное право «может быть распространено законом на лиц, проживающих в Бельгии, которые не являются выходцами государства-члена Европейского союза», условия и способы реализации этого права определяются законом. Таким образом, Конституция Бельгии расширяет рамки избирательного корпуса, предусматривая возможность наделения правом участия в выборах в представительные органы не только бельгийцев, но и граждан Европейского союза, а также других лиц не из числа жителей стран-членов Европейского союза. Естественно, что обе эти категории граждан должны удовлетворять требованиям бельгийского законодательства о выборах в представительные органы.

Значительно расширена по объему и изменена по содержанию ст. 41, в которой закрепляется правовое положение местных – коммунальных и провинциальных – органов. Ранее она содержала весьма общую формулировку: «Исключительно коммунальные или провинциальные интересы регулируются коммунальными или провинциальными советами в соответствии с принципами, установленными конституцией»².

Сегодня ст. 41 дополнена новыми нормами, ранее неизвестными бельгийскому конституционному законодательству. Они, во-первых, предусматривают создание в коммунах, кроме действующих коммунальных советов, выборных внутрикоммунальных органов, наделенных правом решать вопросы, представляющие коммунальный интерес; во-вторых, определяют, что порядок избрания этих органов, их полномочия и порядок деятельности регулируются законом, принятым федеральным парламентом; в-третьих, устанавливают категории коммун, на территории которых могут создаваться местные внутрикоммунальные органы (их население должно составлять более 100 тыс. жителей). Инициатива создания этих органов должна исходить от коммунальных советов, и избираться они (органы) должны прямыми выборами. Кроме того, предусматривается, что «другие условия и порядок, в соответствии с которыми такие местные внутрикоммунальные органы могут быть созданы», регулируются во исполнение закона, принятого федеральным парламентом специальным большинством, актами органов сообществ и регионов, имеющих силу законов только в пределах территории

¹ Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. М., 2001.

² Конституции государств Европейского союза. М., 1997.

конкретного сообщества и региона. Такие акты (например, декреты, ордонансы) принимаются квалифицированным большинством в две трети поданных голосов при условии, что большинство членов соответствующего совета присутствуют на заседании.

Наконец, новая редакция ст. 41 впервые включила в Конституцию норму, предусматривающую возможность участия жителей коммун и провинций в обсуждении вопросов местного значения: «Вопросы коммунального или провинциального характера могут быть предметом народной консультации в соответствующей коммуне или провинции». Способы и порядок проведения народной консультации по Конституции регулируются специальным законом.

Значительно расширена по объему (причем новым по содержанию текстом) ст. 59, регулирующая вопрос о парламентском иммунитете депутатов и сенаторов. Если ранее в ней содержалась общая формулировка о неприкосновенности, в силу которой во время сессии ни один из членов палат парламента не мог быть подвергнут ни преследованию, ни аресту за наказуемые деяния без разрешения соответствующей палаты (Палаты представителей или Сената), за исключением случаев задержания с поличным на месте преступления, то теперь речь уже идет о более конкретных действиях – о направлении или доставлении в суд или трибунал или об аресте. Прежде всего отметим, что принудительные меры в отношении депутата или сенатора в период сессии могут быть предписаны только первым председателем апелляционного суда «по просьбе компетентного судьи, за исключением, как и ранее, случаев задержания с поличным на месте преступления», причем это решение должно быть передано председателю Палаты представителей или Сената, только в присутствии которого (или члена палаты, им назначенного) могут быть осуществлены такие меры, как любое преследование или арест.

Далее в ст. 59 указан круг лиц, которые могут возбудить преследование за наказуемое деяние в отношении депутатов и сенаторов в период сессии. Это чиновники прокуратуры и компетентные агенты.

Наконец, член палаты, в отношении которого предпринято преследование во время сессии, вправе на любой стадии расследования обратиться в соответствующую палату с просьбой о приостановлении такового. Решение по данному вопросу должно быть принято большинством в две трети поданных голосов членов палаты. «Со-

держание под стражей члена той или иной палаты или его преследование судом или трибуналом приостанавливается в период сессии, – говорится в последней части ст. 59, – если палата, в которую он входит, того потребует».

Существенной ревизии подверглась ст. 103 Конституции, регулирующая вопрос об ответственности министров. Согласно прежней редакции (норме) право возбуждать обвинения против министров и предавать их Кассационному суду предоставлялось Палате представителей, при этом судить министров мог только Кассационный суд на совместном заседании палат. Сегодня ст. 103 по-новому решает вопрос и о порядке привлечения министров к ответственности, и об их подсудности: «Только прокуратура при компетентном апелляционном суде может возбудить и проводить репрессивное преследование против министра». Как отмечает А. Н. Пилипенко, «снизился и уровень подсудности министров... Министры за правонарушения, совершенные ими при исполнении своих функций, теперь подсудны исключительно апелляционному, а не Кассационному суду. Однако его постановления могут быть обжалованы в Кассационном суде объединенными палатами, которые некомпетентны в рассмотрении дела по существу»¹.

Что касается Палаты представителей, то в связи с привлечением министров к ответственности, во-первых, ей предоставлено разрешительное полномочие, ибо, как говорится в ст. 103 Конституции, «любое ходатайство в порядке судопроизводства, любой непосредственный вызов в апелляционный суд и любой арест, кроме взятия с поличным, требует разрешения палаты представителей»; во-вторых, за ней закреплено право прошения о помиловании осужденного министра, которое возможно только по просьбе данной палаты парламента.

Отметим, что точно такие же нормы, относящиеся к советам сообществ и регионов, которые «утратили аналогичное право по отношению к членам своих правительств, уступив его вышеупомянутому апелляционному суду», содержатся и в новом тексте ст. 125 Конституции².

Порядок судопроизводства в отношении министров, членов правительства сообществ и регионов от судебного преследования до

¹ Конституции государств Европы. Т. 1. С. 340.

² Там же. С. 34.

осуждения определяется законом, однако указанные в ст. 125 законы, касающиеся членов правительства сообществ и регионов, должны быть приняты бельгийским парламентом специальным большинством.

Пожалуй, наибольшей ревизии подверглась ст. 151, в которую включено шесть параграфов и переходное положение. Это практически новая по содержанию статья, хотя, как и в прежней редакции, речь в ней идет о членах судейского корпуса Бельгии. Она вобрала в себя нормы о правовом положении судей и прокуроров, об учреждении в стране одного Высшего совета правосудия и о порядке назначения судей и руководителей отдельных судов и их структурных подразделений.

Принципиально новой конституционной нормой является закрепление независимости судьи при осуществлении им своих судебных полномочий и прокуроров при проведении ими индивидуальных расследований и преследований. При этом Конституция гласит, что такое правовое положение прокурора не зависит от права компетентного министра предписывать преследования и принимать принудительные указания в части криминальной политики, включая вопросы политики расследования и преследования (§ 1 ст. 151).

Статья 151 содержит еще одну норму-новеллу: для всей Бельгии учреждается один Высший совет правосудия (ВСП), который «при осуществлении своих полномочий... соблюдает независимость» (§ 2). В Конституции закрепляется структура ВСП, образуемого, как и Арбитражный суд Бельгии, с учетом лингвистического принципа. Он состоит из двух коллегий – франкоязычной и нидерландскоязычной, каждая из которых включает «равное количество членов и состоит на паритетных началах, с одной стороны, из судей и служащих прокуратуры, непосредственно избираемых их коллегами... и, с другой стороны, из иных членов, назначаемых Сенатом большинством в две трети поданных голосов». Кроме того, внутри каждой коллегии создаются комиссии по назначениям и выдвижениям и по заключениям и расследованиям, образуемые также на принципе паритета и на тех же условиях, что и коллегии. Состав ВСП, его коллегий и комиссий, а также условия и способ комплектования и осуществления ими своих полномочий регулируются законом, принятым на основе Конституции.

Конституция содержит перечень основных полномочий Высшего совета правосудия: выдвижение кандидатов на судейские (мировые судьи, судьи трибуналов, советники судов и Кассационного суда) или чиновничьи должности прокуратуры; выдвижение кандидатов на такие должности, как первый председатель Кассационного суда, первые председатели судов и председатели трибуналов, глава персонала при прокуратуре; доступ к должности судьи и чиновника прокуратуры; подготовка судей и чиновников прокуратуры; дача заключений и предложений, касающихся общего функционирования и организации судейского корпуса; кроме того, за исключением любых дисциплинарных и уголовных полномочий, получение и обеспечение движения жалоб, касающихся деятельности судебного корпуса, проведение расследования деятельности судейского корпуса и др. (§ 3). Согласно ст. 151 осуществление первых четырех функций ВСП возлагается на комиссию по назначениям и выдвижениям, а остальных – на компетентную комиссию по заключениям. Возможно и совместное осуществление полномочий обеими комиссиями согласно отдельному закону.

Приведенный перечень полномочий ВСП не является исчерпывающим, ибо по Конституции закон, принятый специальным большинством, должен определить и другие его полномочия.

Компетенция Высшего совета правосудия свидетельствует о том, что в порядок назначения на должности в судейском корпусе внесены значительные изменения. В этом процессе важное место отводится комиссии по назначениям и выдвижениям, которая наделена правом, с одной стороны, оценивать компетентность и профессиональную пригодность кандидатов, а с другой – давать мотивированный отказ в представлении на ту или иную судейскую должность в порядке, определенном законом.

По ст. 151 Конституции мировые судьи, судьи трибуналов, советники судов и Кассационного суда, первый председатель Кассационного суда, первые председатели судов и председатели трибуналов назначаются Королем по мотивированному представлению компетентной комиссии по назначениям и выдвижениям большинством в две трети поданных голосов (§ 4, 5).

Что касается назначения советников судов и Кассационного суда, а также первого председателя Кассационного суда или первого председателя суда, то в отношении их мотивированные заключения дают генеральные ассамблеи этих судов.

Обратим внимание еще на одну важную конституционную новеллу. В соответствии с новой конституционной нормой, содержащейся в § 6 ст. 151, судьи, лица, находящиеся на должностях, указанных в абз. 4 § 5 (т. е. председатель и председатели секций Кассационного суда, председатели палат судов и заместители председателей трибуналов), а также чиновники прокуратуры «подвергаются испытанию».

Изменения и дополнения, внесенные в Конституцию Бельгии, свидетельствуют об относительной стабильности всякой конституции, в том числе недавно реформированной бельгийской.

О новых изменениях в Конституции Бельгии*

Конституция Бельгии 1994 г. была принята после длительного реформирования Конституции 1831 г. (1970–1993 гг.), результатом которого стал переход Бельгии от унитарного государства к федеративному (ст. 1), состоящему из трех сообществ (Французского, Фламандского и Немецкоязычного – ст. 2) и трех регионов (Валлонского, Фламандского и Брюссельского – ст. 3)¹.

По способу изменения Конституция Бельгии является жесткой, однако несмотря на это, спустя некоторое время после ее принятия в нее стали вносить изменения.

Так, в 1996 г. в Конституцию была включена ст. 118bis, предоставившая право членам советов сообществ и регионов в пределах государственных границ свободно пользоваться «всеми видами транспорта, эксплуатируемыми государством или отданными им в концессию». Впрочем, содержание данной статьи аналогично содержанию ст. 66 и 71, закрепляющих такое право за депутатами и сенаторами бельгийского парламента. Кроме того, были несколько изменены ст. 66 и 71.

В 1997 г. внесены изменения в ст. 41 и 59. Статья 41 дополнена нормами, позволяющими создавать выборные межкоммунальные органы, кроме действующих в стране коммунальных советов, и определяющими порядок избрания и деятельности этих органов, их

* *Российский юридический журнал. 2010. № 6.*

¹ Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. (Консолидированный текст) // Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 341–380.

полномочия и т. д. Статья 59, значительно расширенная по объему, по-новому регламентирует вопрос о парламентском иммунитете депутатов и сенаторов.

Впоследствии были внесены поправки в ст. 8, 103, 125, 151 (1998 г.) и 150 (1999 г.).

В ст. 8, регулиующую вопросы гражданства, внесено дополнение, связанное с предоставлением права голоса на выборах в представительные органы: предусмотрена возможность наделения правом участия в выборах в эти органы не только бельгийцев, но и граждан Европейского союза, а также лиц, проживающих в Бельгии, которые не являются выходцами из государства-члена Европейского союза.

Существенной ревизии в 1998 г. подверглись ст. 103 и 125, регулирующие порядок привлечения к ответственности федеральных министров и членов правительства сообществ и регионов. Значительно бóльшие изменения претерпела ст. 151, входящая в главу «О судебной власти». Эта статья, состоящая из шести параграфов, ощутимо увеличилась в объеме и фактически стала новой по содержанию. Она включает нормы о правовом положении судей и прокуроров, о создании Высшего совета правосудия, о порядке назначения судей и руководителей отдельных судов и их структурных подразделений. Некоторым изменениям, связанным с рассмотрением уголовных дел с участием присяжных, подвергалась ст. 150¹.

В последующие годы внесение в Конституцию изменений продолжилось. Здесь можно выделить четыре группы: включение новых положений (разделов и статей), изменение действующих статей, изменение терминологии, отмена некоторых положений Конституции. Следует заметить, что в последнее десятилетие этот процесс происходил почти ежегодно. Ревизии подверглись ст. 147 (2000 г.), ст. 184 (2001 г.), ст. 10 и 157 (2002 г.), ст. 67 (2004 г.), ст. 22bis (2008 г.). Наибольшее число изменений было внесено в 2005 г.: более чем в 30 статей. Кроме того, в эти годы в Конституции появились новые статьи, например ст. 11bis (2002 г.), 14bis (2005 г.), 7bis и отд. Ibis (2007 г.).

Безусловно, в новых статьях содержатся важные нормы. Так, в Конституцию после отд. I «О федеративной Бельгии, ее составных

¹ Подробнее об этих изменениях см.: *Савицкий П. И.* О новеллах в реформировании Конституции Бельгии // Рос. юрид. журн. 2003. № 4. С. 107–110.

частях и ее территории» включен отд. Ibis под названием «Цели общей политики федеративной Бельгии, сообществ и регионов», который следует за ст. 7 и пока состоит из единственной статьи (ст. 7bis). Согласно этой статье при осуществлении своих функций федеративное государство, сообщества и регионы преследуют цели долговременного развития в социальной и экономической областях, в области окружающей среды, принимая во внимание солидарность между поколениями.

Другая статья (ст. 11bis), вошедшая в отд. II «О бельгийцах и их правах», закрепляет конституционные гарантии равенства женщин и мужчин в представительных органах на уровне провинций и коммун, т. е. местных органов. Нормы ст. 11bis гарантируют женщинам и мужчинам равное осуществление своих прав и свобод и способствуют, в частности, их равному доступу к выборным и публичным мандатам, во-первых, в правительстве федерации и правительствах сообществ; во-вторых, в составе постоянных депутатских провинциальных советов; в-третьих, в коллегии бургомистров и эшевендов; в-четвертых, в советах социальной помощи, постоянных бюро публичных центров социальной помощи; в-пятых, в составе любого иного межмуниципального, межкоммунального или внутрикоммунального территориального органа. Вместе с тем Конституция делает оговорку, что последние положения не применяются при проведении прямых выборов депутатов провинциальных советов, эшевендов, членов советов социальной помощи, постоянных членов бюро публичных центров социальной помощи или членов в составе всякого межпровинциального, межкоммунального или внутрикоммунального органа.

Статья 14bis этого же раздела закрепляет норму об отмене смертной казни, ибо действующая ст. 14 Конституции содержит более общую формулировку: «Никакое наказание не может быть ни установлено, ни применено иначе как в силу закона».

В гл. VI «О судебной власти» из ст. 147 исключено положение о том, что Кассационный суд Бельгии «рассматривает дела по существу в случае суда над министрами и членами правительств сообществ и регионов».

Расширено содержание ст. 184, входящей в отд. VI «О государственных вооруженных силах». Если в первоначальном варианте она состояла из одного предложения, в котором было закреплено,

что «организация и полномочия жандармерии являются предметом отдельного закона», т. е. речь шла только об одной структуре, то теперь данная статья диктует: «Организация и полномочия службы полиции, интегрированной, структурированной в двух уровнях, регулируются законом. Основные составные части статуса членов персонала службы полиции, интегрированной и структурированной в двух уровнях, определяются законом». Кроме того, названная статья содержит переходное положение. Относительно двух уровней, отметим, что, очевидно, имеется в виду федеральный уровень и уровень субъектов федерации.

Статья 10 Конституции, провозглашающая равенство бельгийцев перед законом и устанавливающая, что «только они допускаются к занятию гражданских и военных должностей», дополнена положением о том, что в данном вопросе «равенство женщин и мужчин гарантируется». В ст. 157, где речь идет о специальных судах (военных, коммерческих), добавлена норма о том, что военные суды учреждаются во время войны в порядке, предусмотренном абз. 2 § 1 ст. 167 Конституции, и трибуналы по применению наказаний действуют в местах, определенных законом, который «регулирует их организацию, полномочия, порядок назначения их членов и продолжительность пребывания последних в должности».

В § 1 ст. 67 включено положение о порядке обновления сенаторов бельгийского парламента от советов (региональных парламента) сообществ, назначенных из своего состава советами Фламандского и Немецкоязычного сообществ.

Наконец, включенная в 2000 г. в Конституцию ст. 22bis, закрепившая право ребенка «на уважение нравственной, физической, психической и сексуальной неприкосновенности», впоследствии была значительно расширена. В соответствии с новыми нормами данной статьи, во-первых, каждый ребенок имеет право высказываться по любому вопросу, который его касается, его мнение принимается в расчет с учетом его возраста и его здравого суждения; во-вторых, каждый ребенок имеет право получать все, что относится к его развитию; в-третьих, в любом решении, которое его затрагивает, учитываются прежде всего интересы ребенка. Заключительное положение статьи предусматривает, что «закон, декрет или норма, закрепленные в ст. 134, гарантируют эти права ребенка»¹.

¹ В Бельгии законы издает федеральный парламент, декреты и нормы – представительные органы субъектов федерации. Подробнее см.: *Савицкий П. И.* Акты

Внесение поправок в большое число статей Конституции касается терминологии, что связано с эволюционной трансформацией бельгийского унитарного государства в федеративное и длительным периодом становления его субъектов, которые не возникли на базе существовавших административно-территориальных единиц, в частности провинций (они остались до сих пор), а сложились вновь, и их органы со временем подвергались изменениям.

Создание сообществ и регионов – это, с одной стороны, результат реформирования унитарного государства, а с другой – следствие разрешения национально-лингвистических и социально-экономических противоречий, возникших в XIX в. и обострившихся после Второй мировой войны.

Становление современной системы органов в сообществах и регионах продолжалось достаточно долго. Одна из реформ Конституции закрепила культурно-лингвистические и региональные структуры на территории Бельгии.

В соответствии с внесенными в Конституцию 1831 г. поправками в составе Бельгии наряду с провинциями и коммунами были учреждены три культурных сообщества: Французское, Фламандское и Немецкоязычное (ст. 3ter) и три региона: Валлонский, Фламандский и Брюссельский (ст. 107quater).

Новые конституционные нормы предусматривали и образование в указанных единицах соответствующих органов, наделенных конкретной компетенцией. Так, создавались своеобразные органы – советы по делам культуры соответственно Фламандского и Французского культурных сообществ (ст. 59bis), а также Совет Немецкоязычного культурного сообщества (ст. 59ter), а в регионах – представительные органы (ст. 107quater).

Впоследствии из ст. 3ter, где речь шла о трех культурных сообществах, было исключено слово «культурный», что изменило характер этих сообществ. Новая редакция § 1 ст. 59bis уже говорила не о советах по делам культуры, а о советах как представительных органах Французского и Фламандского сообществ. В состав советов Фламандского и Французского сообществ входили депутаты и сенаторы бельгийского парламента, избранные прямыми выборами от соответствующих территорий Фландрии, Валлонии

высших государственных органов и органов субъектов федерации в Бельгии (новые тенденции) // Правоведение. 2002. № 5. С. 166–176.

и Брюсселя. Кроме того, в существенно дополненной ст. 59ter также речь шла о Совете Немецкоязычного сообщества, формируемого из выборных представителей. В соответствии с положениями ст. 59bis (с поправками 1980 г.), 59ter (в ред. 1983 г.), относящихся к сообществам, и ст. 107quater, касающейся регионов, в каждом сообществе и регионе, наряду с советом, был учрежден свой возглавляемый председателем исполнительный орган, избирающийся из членов совета.

В результате неоднократных изменений конституционных норм о сообществах и регионах в реформированную Конституцию 1994 г. была включена гл. IV «О сообществах и регионах», которая регулирует вопрос о советах и правительствах сообществ и регионов, их полномочиях. Во всех статьях речь идет о советах как представительных органах.

Поправки, связанные с изменением терминологии, относящейся главным образом к советам сообществ и регионов, затрагивают прежде всего гл. IV (ст. 115–140), те статьи, в которых содержится название представительных органов субъектов федерации – советы сообществ и советы регионов.

Изменение терминологии (это касается почти 30 статей, 19 из них входят в гл. IV) привело к переименованию советов. Теперь они называются парламентами, тем самым повышен их статус как высших представительных органов субъектов федерации. Так, если в прежней редакции в § 1 ст. 115 было сказано, что существуют Совет Французского сообщества, Совет Фламандского сообщества, именуемый Фламандским советом, и Совет Немецкоязычного сообщества, то после замены слова «совет» на слово «парламент» эта статья звучит иначе: существуют парламента Французского, Фламандского и Немецкоязычного сообществ. Подобные терминологические изменения произведены и в других статьях, где употреблялось слово «совет» применительно к названиям представительных органов субъектов Бельгии, в том числе регионов, где они тоже именуются парламентами. Согласно изменениям Конституции в Бельгии парламента действуют на двух уровнях: федеральном (двухпалатный) и на уровне субъектов федерации (однопалатные).

Необходимо отметить, что изменение терминологии коснулось и гл. V «Об Арбитражном суде, предупреждении и урегулирова-

нии конфликтов», включенной в отдел «О властях». Дело в том, что по реформированной Конституции в Бельгии, в отличие от европейских стран, органом конституционного контроля выступает Арбитражный суд (ст. 142). В соответствии с поправкой, внесенной в Конституцию в мае 2007 г., этот суд, как и в большинстве государств Европы, стал называться Конституционным судом, но функции, ранее определенные Конституцией, за ним сохранились.

Кроме того, в отдельных статьях Конституции сделаны редакционные поправки. Наконец, изменения Конституции связаны с отменой отдельных ее положений, что прежде всего относится к отд. IX «Вступление в силу и переходные положения». Из этого раздела исключены пп. II, III, IV, V, VI (§ 1, 2, 4 и 5), положения которых действовали в установленный переходный период и по определенным вопросам. Таким образом, в новую Конституцию Бельгии, несмотря на жесткий порядок принятия поправок, в случае необходимости могут вноситься изменения, востребованные временем¹.

¹ La Constitution Belge. Texte coordonné du 17 février 1994 // URL: http://www.senate.be/doc/const_fr.html.

Раздел 3. КОНСТИТУЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН: РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСОВ

Регламентация вопросов международных отношений в конституциях европейских стран*

Вопросы международных отношений получили закрепление еще в первых конституциях европейских стран (Норвегии 1814 г., Бельгии 1831 г., Швейцарии 1874 г. и др.) и нашли отражение в конституциях, принятых во второй половине XX столетия. Можно выделить четыре группы конституционных норм, относящихся к межгосударственным отношениям: 1) касающиеся заключения международных договоров, как двусторонних, так и многосторонних; 2) затрагивающие вопросы дипломатического и консульского представительства; 3) регулирующие применение актов наднациональных органов; 4) определяющие соотношение актов международного и внутригосударственного права.

Во многие конституции включены специальные разделы (главы, части), касающиеся международных отношений (например, в Конституции Бельгии – отд. IV «О международных отношениях»; Испании – гл. III «О международных договорах»; Финляндии – гл. III «Международные отношения»; Франции – разд. IV «О международных договорах и соглашениях» и разд. XV «О Европейских сообществах и Европейском союзе»; Швеции – акт «Форма правления», гл. 10 «Отношения с другими государствами»; Македонии – разд. VI «Международные отношения» и т. д.).

В ряде конституций нормы, затрагивающие сферу международных отношений, являются составной частью других разделов (о главе государства, парламенте, правительстве, органах конституционного контроля).

Все конституции европейских стран содержат нормы о том, что ключевой фигурой в международных отношениях выступает глава государства (монарх, президент), который представляет государство (монархию или республику) во внешних сношениях. Его функции

* *Российский юридический журнал. 2005. № 1.*

в области международных отношений в конституциях закреплены в различном объеме (в конституциях республик, особенно президентских, гораздо шире, чем в монархиях) и сформулированы по-разному: они отражают национальные и исторические особенности той или иной страны, сложившиеся традиции, учитывают практику, выработанную в межгосударственных отношениях, и т. д. Тем не менее анализ конституционных норм показывает, что главы государств имеют в основном идентичные полномочия. Они представляют государство во внешних сношениях, назначают и отзывают полномочных представителей в других государствах (послов и чрезвычайных посланников), принимают верительные и отзывные грамоты аккредитованных при них дипломатических представителей и международных организаций, ведут переговоры о заключении международных договоров, подписывают их, ратифицируют или представляют на ратификацию в парламент или денонсируют, о чем обычно уведомляют парламент, и т. д.

В ряде конституций закрепляются и некоторые другие полномочия, связанные со сферой международных отношений. Так, в конституциях Польши (п. 2 ч. 1 ст. 133) и Болгарии (ч. 6 ст. 98) речь идет о назначении и отзыве полномочных (постоянных) представителей международных организаций, президент Румынии одобряет установление, упразднение или изменение ранга дипломатических представительств (ч. 1 ст. 91 Конституции), в Словении на президента республики возложено издание грамот о ратификации (ст. 107 Конституции) и т. д.¹

Одна из важнейших функций главы государства в области международных отношений – заключение международных договоров. Это полномочие по сравнению с другими в конституциях регламентируется более подробно. В большинстве конституций закрепляется норма о праве главы государства ратифицировать и денонсировать международные договоры. Однако основные законы государств содержат на этот счет различные формулировки – общие или более конкретные, о чем свидетельствует, в частности, терминология соответствующих статей конституций. «Президент Республики, – говорится в п. 3 ст. 98 Конституции Болгарии, – заключает договоры в случаях, определенных законом». Согласно Конституции Испании (ч. 2 ст. 63) «Король подписывает международные договоры от имени государства в соответствии с Конституцией

¹ Здесь и далее статьи приводятся по: Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. М., 2001.

и законами». В Венгрии (п. «b» ч. 1, § 30/A Конституции) «от имени Венгерской Республики заключает международные договоры президент», но уточняется, что «если предмет договора относится к сфере законодательства, то для его заключения необходимо предварительное согласие Государственного собрания», т. е. парламента. Согласно Конституции Бельгии (ст. 167) Король руководит международными отношениями (§ 1) и заключает договоры, за исключением тех, которые относятся к компетенции субъектов федерации (§ 2). Данная формулировка свидетельствует о том, что конституции ряда государств связывают вопрос о заключении договора с участием в этом процессе парламента, но решают его по-разному, предусматривая или предварительное согласие на заключение договора, или участие в его ратификации.

Во многих конституциях дается перечень видов международных договоров, которые должны заключаться с предварительного согласия или просто с согласия парламента. В зависимости от страны-участника международных договоров этот перечень охватывает различный круг вопросов, следовательно, он может быть узким или широким. Например, по Конституции Испании (ч. 1 ст. 94) предварительное согласие парламента (Генеральных кортесов) необходимо для заключения международных договоров или соглашений, причем обе палаты парламента (Конгресс депутатов и Сенат) должны быть немедленно поставлены в известность о заключении прочих договоров или соглашений (ч. 2 ст. 94); в Конституции Польской Республики (ч. 1 ст. 89) речь идет о ратификации или денонсации международных договоров, предварительное согласие на которые должно быть дано путем издания закона. Однако председатель правительства (Совета министров) обязан уведомить Сейм (нижнюю палату парламента) о намерении предложить президенту республики ратифицировать международные договоры, ратификация которых не требует согласия, выраженного в законе. Аналогичная норма о необходимости согласия парламента (Национального совета) на ратификацию международных договоров содержится в Конституции Словацкой Республики (ч. 4 ст. 7) и др.

В этом случае конституции (в частности, Испании, Польши, Словакии и др.) содержат перечень видов договоров, подлежащих такой парламентской процедуре. Обычно к ним относятся договоры (имеются в виду и соглашения) политического и военного характера, об участии государства в международных организациях,

затрагивающие территориальную целостность или основные права и свободы граждан и их обязанности, закрепленные в конституции, а также договоры, налагающие на государство финансовые обязательства, предполагающие в силу конституции изменение или отмену какого-либо закона или принятие нового закона для их практического исполнения и т. д.

В ряде конституций приводится более краткий перечень видов договоров, для заключения и ратификации которых предусматривается согласие парламента. Так, в Конституции Чешской Республики это договоры о правах человека и основных свободах, экономические договоры общего характера, а также договоры, для исполнения которых необходимо принятие закона (п. 2 ст. 49), причем утверждение их парламентом осуществляется «в порядке, установленном для принятия проектов законов» (п. 1 ст. 49). Конституция Исландии (ст. 21), наделяя президента республики правом заключать международные договоры, уточняет, что те из них, которые затрагивают вопросы, касающиеся территории, или предлагают изменения в государственной системе, он заключает только с согласия Альтинга (парламента). Однако в отличие, например, от Конституции Испании, здесь не говорится о предварительном согласии. Иной термин используется в Конституции Италии. «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).

В конституциях ряда государств в отношении международных договоров употребляется понятие «одобрение» и перечисляются виды договоров, подлежащие такой процедуре со стороны парламента (ч. 1 ст. 161 Конституции Португалии). Вместе с тем текст данной статьи свидетельствует, что перечень договоров не является определенно исчерпывающим, так как указывает и на другие договоры, предмет которых не конкретизирован.

О необходимости одобрения заключения политических, государственных и других договоров Национальным советом (нижней палатой парламента) речь идет и в Конституции Австрийской Республики, но здесь с учетом федерального государственного устройства страны делается очень важная оговорка о том, что «если та-

кие государственные документы регулируют вопросы собственной компетенции земли, то они, кроме того, нуждаются в одобрении Федерального совета», т. е. верхней палаты парламента, куда входят представители земель.

Применительно к заключенным (подписанным) международным договорам и необходимости их представления в парламент во многих конституциях говорится о ратификации и денонсации, при этом в некоторых из них указаны договоры, которые обязательно подлежат данной юридической процедуре. Вместе с тем в конституциях отдельных стран употребляются одновременно оба понятия – «одобрение» и «ратификация». Так, в ст. 53 Конституции Франции перечисляются международные договоры, которые «могут быть ратифицированы или одобрены только на основании закона» и вступают в силу лишь после принятия данного акта.

Перечень видов международных договоров и соглашений, подлежащих ратификации или денонсации парламентом (Народным собранием), содержится в Конституции Болгарии (ч. 1 ст. 85), причем подчеркивается, что «ратифицированные таким путем договоры могут быть изменены или денонсированы только в порядке, указанном в самих договорах, или в соответствии с общепризнанными нормами международного права» (п. 2 ст. 85).

Любопытная формулировка включена в ч. 1 ст. 91 Конституции Нидерландов 1983 г.: «Королевство не заключает и не денонсирует международные договоры без предварительного согласия Генеральных штатов. Случаи, при которых указанное согласие не требуется, определяются актом парламента». В то же время ч. 2 данной статьи гласит, что «процедура получения согласия Генеральных штатов по указанным вопросам устанавливается актом парламента, который может предусмотреть возможность подразумеваемого согласия Генеральных штатов на заключение международных договоров». Но наряду с Конституцией Нидерландов 1983 г. временно продолжают действовать ряд положений Конституции 1972 г., в ст. 61 которой употребляется слово «одобрение», а не «согласие» («одобрение может быть непосредственным или подразумеваемым»), причем непосредственное одобрение выносится актом парламента.

В силу Основного закона Финляндии (§ 94) в ратификации Эдускунты (парламента) «нуждаются договоры или иные международные соглашения, содержащие такие предписания, которые касаются

сферы законодательства или в ином виде имеют большое значение или которые в соответствии с Основным законом по какой-либо другой причине нуждаются в ратификации Эдускунты. В согласии Эдускунты нуждаются также соглашения при их расторжении».

Конституция Ирландии предусматривает, что «каждое международное соглашение должно быть представлено в палату представителей» (нижнюю палату парламента) (п. 5.1 ст. 29), но с какой целью (согласие, одобрение, ратификация) – не уточняется. Наиболее общая формулировка об участии парламента в ратификации международных договоров дается в Конституции Швейцарии 1999 г., согласно которой Союзное собрание (федеральный парламента) одобряет международно-правовые договоры за исключением тех, заключение которых на основании закона или международно-правового договора входит в компетенцию Союзного совета (ч. 2 ст. 166), т. е. федерального правительства.

Конституции государств Европы возлагают осуществление определенных функций по вопросам внешних сношений на правительство. Применительно к участию правительства в международных отношениях в конституциях содержатся неоднозначные нормы: общие или более конкретные.

Во-первых, выделим государства, в которых вопросы внешних сношений глава государства решает совместно с правительством. Например, в Финляндии в соответствии с Основным законом внешняя политика осуществляется «под руководством Президента республики совместно с Государственным советом», т. е. правительством. В другой стране этой группы – Польской Республике – Конституция несколько конкретизирует сотрудничество президента и правительства в сфере международных отношений. Президент Польской Республики, осуществляя полномочия в области внешней политики, «взаимодействует с председателем Совета министров и компетентным министром» (ч. 3 ст. 133). В другой статье уточняются функции Совета министров, который обеспечивает внешнюю безопасность, осуществляет общее руководство в отношениях с другими государствами и международными организациями, заключает международные договоры, требующие ратификации, а также утверждает и денонсирует иные международные договоры (п. 9 и 10 ст. 146).

Во-вторых, в ряде стран конституции предоставляют правительству значительно большую самостоятельность в вопросах межго-

сударственных отношений, подчеркивая в отдельных случаях роль главы правительства. Например, в Германии «Федеральный канцлер определяет основные направления политики и несет за них ответственность» (ст. 65 Основного закона). Из содержания конституционной нормы следует, что речь идет о направлениях политики в целом, включая внутреннюю и внешнюю. Правительство принимает участие в определении внешней политики и в Венгрии (п. «j» ч. 1 § 35), но Конституция Венгрии, в отличие от Основного закона Германии, не выделяет особо роль главы правительства.

В Швейцарии ведение иностранных дел Конституция возлагает на Союзный совет (правительство), который представляет Швейцарию в международных отношениях (ч. 1 ст. 184), правда, при участии Союзного собрания.

В Ирландской Республике «исполнительная власть государства, относящаяся к международным отношениям или связанная с ними, должна в соответствии со ст. 28 Конституции осуществляться правительством или по его поручению» (п. 4.1 ст. 29). Что касается главы правительства, то на него возлагается обязанность «информировать президента по общим вопросам внутренней и внешней политики» (п. 5.2 ст. 28). Норма информационного характера закрепляется и в Конституции Франции (ст. 52). Наделяя президента правом вести переговоры о заключении договоров и их ратификации, она одновременно устанавливает, что «его информируют о всех переговорах относительно заключения какого-либо международного соглашения, не подлежащего ратификации». В качестве информатора в данном случае выступает прежде всего правительство.

Своеобразно определяется роль правительства в сфере международных отношений в Нидерландах. Согласно Конституции оно «должно содействовать развитию международного правопорядка» (ст. 90).

Наконец, выделим группу стран, конституции которых наделяют свои правительства сравнительно широкими полномочиями по вопросам, касающимся международных отношений, т. е. здесь они играют более важную роль, особенно если конституции закрепляют за ними функции международно-правового характера. Так, в Португалии в области осуществления политических функций в компетенцию правительства, в частности, входят ведение переговоров и заключение международных соглашений, одобрение меж-

дународных договоров, что не входит в компетенцию парламента, или договоров, которые не были направлены правительством на одобрение парламента, внесение президенту республики предложения об объявлении войны или заключении мира (пп. «b», «с», «d» ч. 1 ст. 197). Для одобрения международных договоров правительство издает декреты (ч. 2 ст. 197). Глава правительства должен информировать президента республики по вопросам внутренней и внешней политики (п. «с» ч. 1 ст. 201 Конституции).

Право заключать международные договоры от имени Венгерской Республики предоставлено и правительству Венгрии (п. «j» ч. 1 § 35 Конституции). Вместе с тем в Конституцию включена норма, в соответствии с которой международные договоры, играющие важную роль с точки зрения внешних связей Венгерской Республики, заключает Государственное собрание (парламент) (п. «f» ч. 2 § 19). Широкие полномочия имеет правительство Швейцарии, которое подписывает и ратифицирует договоры и представляет их Союзному собранию для одобрения (ч. 2 ст. 184 Конституции).

В Швеции согласно акту «Форма правления» (составная часть неконсолидированной Конституции) «соглашения с другими государствами или международными организациями заключаются правительством» (§ 1 гл. 10). При реализации полномочий правительства Конституция предусматривает участие Риксдага в этом процессе. Тем самым, как и в других странах, для правительства установлены определенные ограничения. «Правительство, – говорится в § 2 гл. 10, – не может заключать международное соглашение, налагающее на государство обязательство, без ратификации его Риксдагом, если соглашение предусматривает изменение или отмену закона либо издание нового закона, либо если оно в иных случаях затрагивает вопрос, решение по которому должен принять Риксдаг». Правительство Швеции также не вправе заключать международное соглашение без ратификации его парламентом, если оно имеет особое значение. Однако правительство вправе не запрашивать Риксдаг о ратификации соглашения, когда этого требуют интересы государства, в связи с чем предусмотрено, что в подобном случае правительство должно вместо указанной процедуры провести до заключения соглашения обсуждение с внешнеполитическим комитетом Риксдага. Кроме того, «правительство имеет право поручить органу управления заключение международного соглашения, по которому

не требуется участие Риксдага или внешнеэкономического комитета» (§ 3). Таким образом, в Швеции правительство не только само заключает международное соглашение, но и вправе поручить выполнить эту функцию другому органу управления.

В Конституции Словацкой Республики содержится практически аналогичная норма, согласно которой правительство решает вопросы, с одной стороны, о международных договорах, чье заключение возложено на него президентом Словакии, а с другой – «о соглашениях с передачей заключения международных договоров... его отдельным органам» (п. «f», «g» ст. 119). Данные полномочия правительства следуют из п. «а» ч. 1 ст. 102 Конституции, по которой президент может возложить на правительство (либо с его согласия на отдельных его членов) заключение международных договоров.

Конституции стран Европы наделяют правительства и его членов и другими функциями в сфере международных отношений. Например, в Румынии президент по предложению правительства аккредитует и отзывает дипломатических представителей, одобряет установление ранга дипломатических представителей, одобряет установление, упразднение или изменение ранга дипломатических представительств; в Словакии правительство может вносить в Конституционный суд проект решения о соответствии заключенного международного договора, для которого необходимо согласие парламента страны, Конституции и конституционному закону (п. «h» ст. 119 Конституции).

Конституции федеративных государств Европы содержат нормы, регулирующие вопрос об участии субъектов федерации в межгосударственных отношениях, исходя из принципа размежевания компетенции. Так, по ч. 1 ст. 16 Федерального конституционного закона Австрии «в вопросах собственного ведения земли могут заключать государственные договоры с пограничными с Австрией государствами или их составными частями». При этом предусматривается процедура заключения договора: перед началом переговоров о заключении договора губернатор земли обязан информировать федеральное правительство и получить его согласие. Конституция устанавливает, что «полномочие на ведение переговоров о заключении государственного договора принадлежит президенту по предложению правительства земли и при подписании его губернатором земли» (ч. 2 ст. 16). В то же время Федеральный конституционный

закон предусматривает возможность расторжения договоров. Так, согласно ч. 3 ст. 116 «по требованию федерального правительства государственные договоры расторгаются землей. Если земля своевременно не выполнит эту обязанность, то полномочие по этому вопросу переходит Федерации».

Право поддерживать отношения с иностранными государствами субъектам федерации предоставляет и Основной закон ФРГ, относя этот вопрос к компетенции земель (ч. 1 ст. 32). Однако, во-первых, перед заключением договора, который затрагивает особенности существования какой-либо земли, эта земля должна быть своевременно заслушана (ч. 2), а во-вторых, земли могут заключать договоры с иностранными государствами, как и в Австрии, с согласия федерального правительства (ч. 3).

По Конституции Швейцарии субъекты федерации (кантоны) «участвуют в подготовке внешнеполитических решений, затрагивающих их компетенцию или их существенные интересы» (ст. 55). В этом случае Конституция возлагает на федерацию обязанность своевременно и полностью информировать кантоны и выявлять их позиции (ч. 2), когда затрагивается компетенция кантонов. «В этих случаях кантоны надлежащим образом участвуют в международных переговорах» (ч. 3).

Реформированная Конституция Бельгии, учреждая в 1993 г. в стране федерацию, также предоставила право участия субъектам федерации – сообществам и регионам – осуществлять международное сотрудничество, включая заключение договоров, в частности, по вопросам образования и культуры (§ 3 ст. 167, § 1 ст. 127, § 1 ст. 130). Эти договоры вступают в силу только после получения одобрения представительного органа (Совета) соответствующего субъекта федерации (§ 3 ст. 167).

Конституции отдельных государств, имеющих в своем составе автономные образования, предоставляют им возможность участия в международных отношениях. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 227 Конституции Португалии полномочия автономных областей включают право «участвовать в переговорах о заключении международных договоров и соглашений, которые их непосредственно касаются, как и в получении выгод, проистекающих из этого» (п. «t»); «участвовать в определении политики, касающейся территориальных вод, исключительной экономической зоны и континентального шельфа» (п. «s»), устанавливать отношения сотрудни-

чества с другими иностранными региональными образованиями и участвовать в организациях, нацеленных на содействие международному диалогу и сотрудничеству в соответствии с направлениями, которые определены компетентными в вопросах внешней политики органами государственной власти (п. «и»). В конституциях Испании (ч. 1 ст. 148) и Италии, напротив, в перечне вопросов, входящих в компетенцию автономных образований, нет права участвовать в международных отношениях. Что касается автономных образований в Финляндии и Дании, то их участие в отношениях с другими государствами регулируется специальными актами о каждом автономном образовании, в частности, в Дании они вправе заключать международные соглашения с другими государствами по вопросам рыболовства, соглашения с Европейским союзом и др.

Конституции европейских государств содержат положения, регулирующие соотношение норм международного и внутригосударственного права. Обычно речь идет о нормах, содержащихся в международных договорах либо исходящих от компетентных органов международных организаций. В ряде конституций закреплено, что общепризнанные нормы международного права являются составной частью внутригосударственного права. Так, согласно ч. 1 ст. 8 Конституции Португалии «нормы и принципы общего и обычного международного права являются составной частью португальского права», тогда как в соответствии с Основным законом ФРГ составной частью федерального права являются только «общепризнанные нормы международного права» (ст. 25). Аналогичные положения имеются и в конституциях других стран, в частности Австрии (ч. 1 ст. 9), Греции (ч. 1 ст. 28) и Румынии (ч. 2 ст. 11).

Несколько иначе сформулированы подобные положения в других конституциях. «Правовая система Венгерской Республики, – говорится в п. 1 § 7, – принимает общепринятые положения международного права, а также обеспечивает согласованность принятых требований международного права и права внутреннего». Здесь, в отличие от Португалии и Германии, речь идет о правовой системе. В Ирландии позиция по данному вопросу связывается с решением законодательного органа страны. В силу п. 6 ст. 29 Конституции «никакое международное соглашение не должно быть частью внутреннего закона государства, если иное не определено парламентом».

В соответствии с конституциями международные договоры становятся частью национального права после их ратификации или одобрения. «Нормы международных договоров и соглашений, ратифицированные или одобренные должным образом, вступают в силу после официального опубликования» (п. 2 ст. 8 Конституции Португалии). Об опубликованных международных договорах как «составной части внутреннего законодательства» говорит и Конституция Испании (ч. 1 ст. 96). Еще большее значение международно-правовым актам придает Конституция Польши, по которой ратифицированные международные договоры, образующие «часть правопорядка страны», применяются после их опубликования (ч. 1 ст. 91). Более того, наряду с Конституцией и законами они являются «источниками общеобязательного права Польской Республики» (ч. 1 ст. 87). В Нидерландах положения международных договоров, как и актов международных организаций, являющихся «общенормативными и обязательными к исполнению всеми лицами», тоже применяются «только после их опубликования» (ст. 93). Несколько иначе сформулировано подобное положение в Конституции Греции, по которой общепринятые нормы международного права, а также международные соглашения, являющиеся «неотъемлемой частью внутригосударственного греческого права», вступают в силу «согласно условиям каждого из них» (ч. 1 ст. 28).

В конституциях ряда европейских стран при определении соотношения норм международного и внутригосударственного права установлено, что первые обладают приоритетом при соблюдении определенных условий.

Например, во Франции ратифицированные международные договоры с момента их опубликования «имеют силу, превышающую силу внутренних законов... при условии применения такого договора другой стороной» (ст. 55 Конституции). Несколько отличная, особенно в заключительной части статьи, формулировка в отношении международных актов содержится в Конституции Греции (ч. 1 ст. 28), по которой такие акты «имеют приоритеты перед любым противоречащим им положением закона». Однако «применение норм международного права и международных соглашений к иностранцам обусловлено в любом случае принципом взаимности» (ч. 1 ст. 28). О примате перед законами общепризнанных норм международного права сказано и в Основном законе ФРГ, где опре-

делено, что эти нормы «порождают права и обязанности непосредственно для лиц, проживающих на территории Федерации» (ст. 25).

В отдельных странах (например, в Чехии) конституции из числа международных договоров, имеющих преимущество перед внутригосударственными актами, выделяют только те, перечень которых дается в основных законах. «Ратифицированные и обнародованные международные договоры о правах человека и основных свободах, обязательство по которым приняла на себя Чешская Республика, – говорится в ст. 10 Конституции, – являются непосредственно действующими и имеют преимущества перед внутренним законодательством». В Конституциях отдельных стран внимание акцентируется и на актах международных организаций. «Если это вытекает из ратифицированного Польской Республикой договора, констатирующего международную организацию, установленное ею право применяется непосредственно, имея приоритет в случае коллизии с законами» (ч. 3 ст. 91 Конституции).

Вместе с тем в некоторых конституциях содержатся требования о соответствии внутреннего законодательства нормам международного права (в частности, договорам и соглашениям). Примером может служить ст. 94 Конституции Нидерландов, согласно которой «действующие положения законов не применяются, если их применение противоречит общенормативным положениям международных договоров и актов международных организаций». Аналогичное положение имеется и в ст. 8 Конституции Республики Словения: «Законы и другие нормативные акты должны соответствовать общепризнанным принципам международного права и международным договорам, участником которых является Словения». Далее указывается, что «ратифицированные и опубликованные международные договоры применяются непосредственно». В Нидерландах действует иная конституционная норма: «Содержание международных договоров может вступать в противоречие с отдельными положениями Конституции, если того требует развитие международного правопорядка» (ст. 63 Конституции 1972 г.). Но в этом случае такие международные договоры могут одобряться непосредственно Генеральными штабами при принятии закона большинством (не менее двух третей голосов) депутатов.

Конституции ряда европейских стран предусматривают возможность передачи отдельных суверенных прав государства международным организациям и их органам, а также ограничение су-

веренитета на основании соответствующего двустороннего или многостороннего договора или соглашения (конвенции), при этом действует более сложный порядок ратификации таких актов. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 9 Федерального конституционного закона Австрии на основании закона или государственного договора, одобренного в установленном порядке, «отдельные суверенные права федерации могут быть переданы международным учреждениям и их органам». Более развернутая формулировка по данному вопросу содержится в ч. 2 ст. 28 Конституции Греции: «Во имя служения важным национальным интересам и развития сотрудничества с другими государствами возможно путем заключения конвенции или соглашения признание за органами международных организаций предусмотренных Конституцией компетенций». Кроме того, данная статья предусматривает, что Греция «может свободно... пойти на ограничения в области осуществления национального суверенитета» при условии, если это, во-первых, диктуется важными национальными интересами, во-вторых, не затрагивает права человека и основы демократического строя и, в-третьих, производится на основе принципа равенства и с соблюдением условий взаимности (ч. 3 ст. 28). В первом случае вопрос решается положительно путем принятия закона большинством (три пятых части) депутатов парламента, во-втором – закон должен быть принят абсолютным большинством депутатов. Соответствующие статьи имеются и в конституциях других государств.

Несомненный интерес представляет проблема соответствия внутригосударственных актов и норм международного права, что находит отражение в конституциях ряда европейских стран. Право решения данного вопроса обычно предоставляется органам конституционного контроля. Инициатива рассмотрения вопроса о соответствии названных актов, как правило, исходит от главы государства, главы правительства, председателей палат парламента и других уполномоченных на то должностных лиц. Так, в Федеральном конституционном законе Австрии (ст. 145) говорится, что «Конституционный суд рассматривает на основе положений специального федерального закона дела о нарушениях норм международного права». По конституциям Болгарии (п. 4 ч. 1 ст. 149) и Польши (п. 2 ст. 188) Конституционный суд выносит решения, с одной стороны, о соответствии международных договоров конституции

(в Болгарии – до их ратификации), а с другой – о соответствии законов ратифицированным международным договорам (в Польше – договорам, ратификация которых требовала предварительного согласия, выраженного в законе, в Болгарии – договорам, в которых она является стороной), а также общепризнанным нормам международного права. В Конституции Чехии (п. «а» ст. 87) содержится формулировка, руководствуясь которой, Конституционный суд принимает решение «об отмене законов или их отдельных положений, если они противоречат конституционному закону или международному договору, предусмотренному ст. 10». Имеются в виду ратифицированные и обнародованные международные договоры «о правах человека и основных свободах, обязательство по которым приняла на себя Чешская Республика» и которые являются «непосредственно действующими и имеют преимущество перед внутренним законодательством».

Особо выделим Францию, где ратификация международных договоров, противоречащих Конституции, возможна только после ее изменения. «Если Конституционный совет, запрошенный президентом Республики, премьер-министром или председателем одной из палат, заявит, что международное обязательство содержит положение, противоречащее Конституции, – говорится в ст. 54, – то разрешение на его ратификацию или одобрение может быть дано только после пересмотра Конституции». Вместе с тем конституциями отдельных стран полномочия органов конституционного контроля ограничены. Например, в Турции, где «международные соглашения, заключенные должным образом, принимают силу закона», «никакое обращение не может быть подано в Конституционный суд... на том основании, что оно неконституционное» (абз. 5 ст. 90 Конституции). Аналогичная формулировка содержится в Конституции Люксембурга: «Конституционный суд правомочен в преюдициальном порядке согласно закону в каждом своем заседании принимать решения о соответствии Конституции законов, кроме законов, одобряющих международные договоры» (п. 2 ст. 95ter). Наряду с актами парламента, т. е. законами, не подлежит контролю со стороны судов и конституционность договоров в Нидерландах (ст. 120 Конституции 1972 г.).

Таким образом, конституции европейских стран включают различные по содержанию и по объему нормы, регулирующие вопросы международных (межгосударственных) отношений.

Нормы о Европейском союзе в конституциях государств Западной Европы*

После Второй мировой войны и особенно в последние годы в конституциях государств Западной Европы получают широкое распространение формулировки, обусловленные участием этих стран в Европейском союзе и потребностями правового регулирования интеграционных процессов.

Как известно, первоначальными членами – основателями нынешнего Европейского союза (1957 г.) – были Бельгия, Федеративная Республика Германия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Франция; в 1973 г. к ним присоединились Великобритания, Дания, Ирландия, в 1981 г. – Греция, в 1986 г. – Испания и Португалия, в 1995 г. – Австрия, Финляндия и Швеция. Вопрос о вступлении страны в Европейский союз выносится на референдум: например, в Австрии и Финляндии он проводился в 1994 г.

В связи с образованием Европейских сообществ и Европейского союза в конституции были включены отдельные разделы (главы) или специальные статьи. Так, в Конституцию Французской Республики 1958 г. Конституционным законом от 25 июня 1992 г. добавлен разд. XV «О Европейских сообществах и Европейском союзе» (ст. 78-1–78-4), в первый раздел Федерального Конституционного закона Австрии от 10 ноября 1920 г. внесен подразд. «В» «Европейский союз» (ст. 23а–23f). В большинстве конституций нормы о Европейских сообществах и Европейском союзе не обособляются, а содержатся в разделах, регулирующих международные отношения, например в Конституции Бельгии 1994 г. (ст. 168 ч. IV); в Основном законе Финляндии 1999 г. (гл. 8); в акте «Форма правления» от 27 февраля 1974 г. – составной части неконсолидированной Конституции Швеции (гл. 10 включена Законом № 1996/1530); в ст. 7 Конституции Португалии 1976 г.; в ст. 29 Конституции Ирландии 1937 г.; в Основном законе ФРГ 1949 г. эти нормы помещены в различных разделах (ст. 23, 28, 45, 50 и др.).

Все указанные положения неодинаковы по объему, но, судя по содержанию, преследуют одну цель – создание единого европейского политико-экономического пространства.

* *Государство и право в условиях глобализации: проблемы и перспективы: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (22–23 апреля 2004 г.). Екатеринбург, 2005.*

Конституционные нормы государств-членов Европейского союза включают формулировки, указывающие на цели и условия вхождения в эту международную организацию: одни носят общий характер, другие наполнены более конкретным содержанием. Так, «Австрия участвует в совместной внешней политике и политике по обеспечению безопасности Европейского союза в соответствии с главой V Договора о Европейском союзе в редакции Амстердамского договора» (п. 1 ст. 23f)¹. В Конституции Франции относительно цели участия Франции в Европейском союзе имеется более лаконичная формулировка: «Республика принимает участие в Европейских сообществах и Европейском союзе... для совместной реализации некоторых своих полномочий» (ст. 78-1).

В отличие от конституций Австрии и Франции Основной закон ФРГ не только закрепляет цель вхождения Германии в Европейский союз (осуществление «идеи объединенной Европы»), но и указывает, на каких принципах (основаниях) Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского союза, который, как гласит п. 1, «обязуется сохранять принципы демократического, правового, социального и федеративного государства и принцип subsidiarity, а также гарантирует защиту основных прав, по существу совпадающих с основными правами, содержащимися в Основном законе» (п. 1 ст. 23).

Своеобразные, можно сказать, оригинальные формулировки применительно к Европейским сообществам и Европейскому союзу содержатся в ст. 29 Конституции Ирландии, в соответствии с которой «государство может стать членом Европейского сообщества угля и стали... Европейского экономического сообщества... и Европейского сообщества по атомной энергии» (п. 4.3), оно «может ратифицировать Договор о Европейском союзе, подписанный в Маастрихте 7 февраля 1992 г., и может стать членом этого союза» (п. 4.4). Как следует из текста, здесь говорится о вступлении в Европейские сообщества и Европейский союз как о перспективе, хотя Ирландия вступила в Европейский союз более 30 лет назад.

Вхождение в Европейский союз повлекло за собой закрепление соответствующих полномочий (компетенций) за органами государства, связанными с деятельностью ЕС. Это касается прежде всего парламента и особенно правительства, их участия в отношениях

¹ Здесь и далее статьи приводятся по: Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. М., 2001.

с ЕС. В Конституции Бельгии применительно к Европейскому союзу содержатся нормы, касающиеся только договоров о Европейском союзе. Так, согласно ст. 168 Конституции «палаты парламента информируются о начале переговоров об учреждении Европейских сообществ и договоров и актов, их изменяющих и дополняющих». Кроме того, палаты должны быть ознакомлены с проектом договора перед их подписанием. Что касается правительства Бельгии, то норм, касающихся его взаимоотношений с ЕС, в Конституции нет.

Парламент Финляндии (Эдускунта) рассматривает предложения о таких правовых актах, договорах или других мероприятиях, которые передаются в Европейский союз и согласно Основному закону (§ 96) так или иначе должны представляться на его рассмотрение. Государственный совет (правительство) несет ответственность за национальную подготовку решения, которое принимается в Европейском союзе.

В Швеции нормы новой гл. 10 Акта о Риксдаге закрепляют права парламента по контролю за деятельностью уполномоченных органов Швеции в Европейском союзе.

Для решения вопросов, связанных с участием государств в Европейском союзе, некоторые конституции предусматривают создание в парламентах специального органа. Так, в Германии в силу Основного закона Бундестаг учреждает Комитет по делам Европейского союза, который на основании поручения может согласно ст. 23 осуществлять права Бундестага в отношении федерального правительства (ст. 45), а Бундесрат для рассмотрения дел Европейского союза «может образовать Европейскую палату, решения которой имеют силу, как и решения Бундесрата» (п. 3а ст. 52).

В Австрии осуществление полномочий Национального совета (нижней палаты парламента) по вопросам, касающимся Европейского союза, делегировано его Главному комитету (п. 2 ст. 23с Конституции), который обсуждает переданные на его рассмотрение мероприятия, планируемые в рамках Европейского союза. Согласно Конституции Швеции для сотрудничества с правительством по вопросам ЕС Риксдаг на весь срок своих полномочий образует из числа депутатов парламента Комитет по делам Европейского союза (Комитет ЕС) (§ 4 гл. 10); в Финляндии делами Европейского союза занимается Большая комиссия, на рассмотрение которой должны представляться различные проекты, предусмотренные Основным законом (§ 96, 97).

Важную роль в отношениях с Европейским союзом, несомненно, играют правительства. Именно они осуществляют постоянное взаимодействие с его органами. В связи с этим отдельные конституции достаточно подробно регламентируют компетенцию правительства по вопросу отношений с ЕС, возлагая на них соответствующие обязанности. Подтверждением этому могут служить положения конституций Финляндии и Швеции. Например, согласно Основному закону Финляндии (§ 96 гл. 10) правительство (Государственный совет) «несет ответственность за национальную подготовку решения, которое принимается в Европейском союзе», оно должно передавать компетентной комиссии Эдускунты информацию о рассмотрении дела в Европейском союзе, а премьер-министр обязан заблаговременно обеспечивать Эдускунту и соответствующую комиссию информацией о подготовке изменения договора, «на котором основан Европейский союз», и т. д.

Аналогичные нормы содержатся в Конституции Швеции (Акте о Риксдаге) в гл. 10 «Обсуждение вопросов, рассматриваемых в Европейском союзе». Здесь перечислены действия, которые должно осуществлять правительство в отношениях с парламентом по вопросу деятельности Европейского союза. Правительство должно, во-первых, предоставлять Риксдагу информацию о том, что происходит в рамках сотрудничества Швеции с Европейским союзом; во-вторых, ежегодно направлять отчет с изложением деятельности в Европейском союзе (§ 1); в-третьих, информировать Риксдаг о своей позиции, касающейся проектов, исходящих от Комиссии Европейских сообществ (§ 2); в-четвертых, уведомлять комитет ЕС о вопросах, обсуждаемых в Совете Европейского союза; в-пятых, консультироваться с комитетом ЕС по вопросам, с которыми предполагает обратиться в Совет Европейского союза; в-шестых, советоваться с комитетом ЕС о том, какие переговоры будут проводиться в Совете, если оно считает их важными, и по другим вопросам, определяемым Советом (§ 5).

Во Франции в силу ст. 78-4 Конституции «правительство передает в палаты парламента проекты и предложения актов Европейского сообщества и Европейского союза законодательного характера с момента их подачи в Совет Европейского союза». Кроме того, палатам может быть передан любой проект или предложение акта, а также любой документ, исходящий от учреждения Европейского союза.

В отличие от конституций Финляндии и Швеции, в Основном законе ФРГ содержатся более краткие и общие формулировки; одни положения касаются взаимодействия федерального правительства с Бундестагом, а другие – с Бундесратом.

Одна из норм Основного закона обязывает федеральное правительство Германии всесторонне освещать и своевременно направлять Бундестагу и Бундесрату информацию о делах Европейского союза, а также предоставлять Бундестагу возможность дать заключение до его участия в принятии правовых актов Европейского союза. Кроме того, федеральное правительство должно принимать во внимание мнение Бундестага при обсуждении вопросов (п. 3 ст. 23).

Конституции Австрии и Германии регулируют отношения с ЕС с учетом федеративной формы государственного устройства. Так, согласно Конституции Австрии «федерация обязана информировать земли о всех планируемых мероприятиях в рамках Европейского союза, которые могут касаться сферы их собственной компетенции или могут быть интересны для них помимо этого и дать им возможность выразить свое собственное мнение» (абз. 1 ст. 23d).

В Германии, где Бундестаг и земли через Бундесрат участвуют в делах Европейского союза, Основной закон разграничивает их полномочия, исходя в определенной мере из размежевания компетенции между федерацией и землями. «Бундестаг участвует в формировании воли федерации настолько, насколько он мог бы принимать участие в соответствующем внутригосударственном мероприятии или насколько земли могли бы быть полномочными в решении внутригосударственных дел». Другие положения Основного закона, требующего одобрения Бундесратом, конкретизируют вопросы участия земель в делах Европейского союза (абз. 4 ст. 23).

Конституции стран-членов Европейского союза содержат нормы о возможности ограничения национального суверенитета и передачи некоторых полномочий органам ЕС. Так, «Португалия может на условиях взаимности при уважении принципа солидарности и с целью социального и экономического единения договориться о передаче сообществу для исполнения полномочий, необходимых для строительства Европейского союза» (ч. 6 ст. 7 Конституции). Исходя из принципов, на которых Германия участвует в развитии Европейского союза, «федерация может передавать свои суверенные права на основании закона, одобренного Бундесратом» (п. 1 ст. 23).

Особо следует сказать о положениях, содержащихся в Конституции Франции, которая, закрепляя вопрос о возможности передачи полномочий, непосредственно ссылается на соответствующие договоры. «На основе взаимности и в порядке, предусмотренном договором о Европейском союзе, подписанном 7 февраля 1992 г., Франция соглашается с передачей необходимых полномочий институтам Европейского экономического и валютного союза» (ч. 1 ст. 78-2). «На тех же условиях и в порядке, предусмотренном Договором о Европейском сообществе в редакции, обусловленной договором от 2 октября 1997 г., может быть выражено согласие на передачу необходимых полномочий на установление правил, касающихся свободного передвижения лиц и вопросов, с этим связанных».

Конституции отдельных стран регламентируют условия передачи полномочий. Так, Конституция Швеции, говоря о возможности передачи части полномочий государственных органов Швеции международной организации для «целей мирного сотрудничества», предусматривает, что такое решение должно быть принято в обычных условиях в соответствии с процедурой, установленной для принятия основных законов, т. е. двумя составами Риксдага.

Конституции некоторых государств-членов Европейского союза регулируют вопрос об избрании Европейского парламента и порядке участия в работе других органов ЕС. Примером может служить Австрия, Конституция которой (ст. 23а и 23b) регламентирует вопросы активного и пассивного избирательного права на выборах в Европейский парламент.

В конституциях сказано о возможности предоставления права голоса гражданам стран-членов Европейского союза, проживающих на территории другого государства. Правда, это касается, как правило, только участия в голосовании на выборах в местные органы. Это согласуется с нормами Конвенции Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, вступившей в силу 1 мая 1977 г.

Поправка, внесенная в ст. 8 реформированной Конституции Бельгии, предусматривает, что «закон может установить право голосования для граждан Европейского союза, не имеющих бельгийского гражданства, в соответствии с международными и национальными обязательствами Бельгии». В данной статье содержится общая формулировка, в ней не называются конкретные представительные органы, на выборах в которые могут участвовать лица, не имеющие гражданства Бельгии. В отличие от Основного закона

Бельгии, Конституция Португалии включает конкретную норму (п. 5 ст. 15), согласно которой закон может «наделить при условии взаимности со стороны соответствующих государств граждан государств-членов Европейского союза, проживающих в Португалии, правом избирать и быть избранными на выборах депутатов Европейского парламента».

Более подробно вопросы, связанные с участием граждан государств-членов Европейского союза в формировании различных представительных органов страны проживания и правом быть избранным в них, регулируются законами.

Увеличение в мае 2004 г. числа участников Европейского союза до 25 государств в связи с принятием в него новых десяти государств, в том числе стран Восточной Европы, дает возможность продолжить изучение данной проблемы.

Судебная система в зарубежных федерациях: конституционное регулирование (сравнительный анализ норм о судах общей юрисдикции)*

В зарубежных федеративных государствах высшие судебные органы, прежде всего верховные суды, наделены правом рассмотрения дел, связанных с исполнением и применением международных договоров, разрешением споров, возникающих в связи с каким-либо договором федерации с иностранным государством или международной организацией, а также рассмотрением преступлений, предусмотренных договором. Судебные органы федеративных государств участвуют в исполнении решений международных судов. Отдельные государства, например Бразилия, поддерживают «идею образования Международного суда по правам человека» (ст. 7 Акта о переходных конституционных положениях).

Нормы конституций современных зарубежных федеративных государств регулируют судебную систему по-разному, что вызвано, во-первых, отсутствием в ряде из них судебных органов в субъек-

* *Международные суды: актуальные проблемы международного права. межвуз. сб. науч. тр. Екатеринбург, 2010. Вып. 2.*

тах федерации и, во-вторых, далеко не одинаковым объемом этих конституционных норм.

В конституциях федеративных государств Европы и Америки вопросам о судебной системе обычно отведены отдельные разделы или главы: «О судебной власти» (Бразилия, Мексика, Аргентина, Бельгия), «Судебная власть» (Австрия), «Судебная власть и система правосудия» (Венесуэла), «Правосудие» (Германия), «Союзный суд» (Швейцария). Вместе с тем в Конституции США ей уделена только одна ст. III¹.

Наиболее подробно вопрос о судебной системе регламентируется конституциями Бразилии и Мексики. Так, в Бразилии гл. II «О судебной власти» (ст. 92–126) подразделена на восемь секций, первая из которых посвящена общим положениям, а остальные – конкретным судебным органам. В Конституции Мексики нет такого деления, и правовое положение судебных органов закрепляется в соответствующих пространных статьях, что, впрочем, характерно и для конституций других федеративных государств, за исключением, пожалуй, Конституции Венесуэлы, в которой в главе «Судебная власть и система правосудия», состоящей из трех частей, ч. II отведена Верховному суду.

В конституциях европейских федераций – Австрии, Бельгии, Германии и других – это небольшие разделы или несколько кратких статей, как, например, в Конституции Швейцарии (ст. 188–191). Кроме того, отдельные нормы содержатся и в других конституционных разделах (глава государства, парламент, правительство и др.), связанных с формированием судебных органов, привлечением к ответственности высших должностных лиц государства, регулированием международных отношений и т. д.

Конституции федеративных государств называют источник судебной власти, используя различную терминологию: например, согласно Федеральному конституционному закону Австрии (ФКЗ) судебная власть исходит от федерации (ч. 1 ст. 82), в Венесуэле «наделение правом на отправление правосудия является прерогативой гражданского общества, и оно осуществляется от имени Республики на основании закона» (ст. 253). Исходя из принципа распределения властей, конституции провозглашают, что «юстиция отделена от управления на всех уровнях» (ст. 94 ФКЗ Австрии);

¹ Здесь и далее статьи приводятся по: Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 1, 3; Конституции государств Америки: в 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка; Т. 3: Южная Америка / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2006.

в ст. 49 Конституции Мексики закреплена несколько иная формулировка: «Верховная власть Федерации делится на законодательную, исполнительную и судебную. Никогда не могут быть объединены две или три власти в руках одного лица или одной корпорации».

В то же время суды, хотя и независимы при осуществлении своих функций и подчиняются только закону, имеют право на содействие со стороны других органов власти. Вместе с тем следует иметь в виду, что функционирование судов связано с деятельностью других ветвей власти, в первую очередь законодательной, которая определяет правовое положение судов различных уровней, их компетенцию, статус судей и т. д.

В конституциях федеративных государств, закрепляющих правовое положение судебных органов (виды, компетенцию, порядок формирования, принципы деятельности и т. д.), обычно речь идет о судах общей юрисдикции, судах административной юрисдикции, редко – о специальных и чрезвычайных судах. Но правовое положение каждого из них регулируется, кроме конституций, специальными законами.

Наибольшее место отводится нормам о судах общей юрисдикции, которые составляют основное звено судебной системы в каждом федеративном государстве. При этом в большинстве конституций имеются положения о подсудности судам определенных категорий дел. Так, согласно Конституции Бельгии «споры о гражданских правах являются исключительной компетенцией судов» (ст. 144), а споры о политических правах подсудны судам, «кроме исключений, установленных законом» (ст. 145).

В конституциях федеративных государств дается перечень либо всех видов судебных органов (редко), либо большинства из них, либо только судов высшей инстанции (верховных, кассационных, апелляционных и т. п.) с отсылкой к законам (обыкновенным, специальным, органическим, дополняющим), определяющим организацию и компетенцию иных судебных органов.

Наиболее полный перечень органов судебной власти дает Конституция Бразилии. Это Федеральный верховный суд (ст. 101–103), Высший трибунал правосудия (ст. 104–105), областные федеральные трибуналы и федеральные судьи (ст. 106–110), трибуналы и судьи по трудовым делам (ст. 111–116), трибуналы и судьи по избирательным делам (ст. 118–122), военные трибуналы и судьи (ст. 122–124) и трибуналы и судьи в штатах (ст. 125–126). Но одно-

временно Конституция констатирует, что судебная власть федерации осуществляется Верховным судом, Высшим трибуналом правосудия, областными федеральными трибуналами и федеральными судьями (ст. 94).

По Основному закону ФРГ в Германии «юрисдикционная власть вверяется судьям; она осуществляется Федеральным конституционным судом, федеральными судами, предусмотренными в настоящем Основном законе, и судами земель» (ст. 92). Но в ч. 1 ст. 95 называются только суды высшей инстанции: «Для отправления правосудия в области общей, административной, финансовой, трудовой и специальной юрисдикции Федерация учреждает в качестве высших судебных инстанций: Федеральную судебную палату, Федеральный финансовый, Федеральный трудовой и Федеральный социальный суды», которые призваны обеспечивать законность и правопорядок во всех сферах публичного права в обществе.

В Конституции Венесуэлы речь идет о судебной системе, которая включает помимо Верховного суда и прочих судов, определенных законом, еще широкий круг субъектов (ст. 253)¹.

В Мексике судебная власть федерации осуществляется Верховным судом, Судом по электоральным делам, окружными коллегиями и единоличными судами и судьями округа (ст. 94).

Конституция Аргентины содержит более общую формулировку, в соответствии с которой «судебная власть осуществляется Верховным судом и иными нижестоящими трибуналами, которые учреждает на территории страны Конгресс» (ст. 108), т. е. парламент страны. Исходя из принципа разделения властей, Конституция делает специальную оговорку в отношении главы государства: «Ни в коем случае Президент не вправе осуществлять судебные функции, присваивать себе полномочия по разрешению рассматриваемых в суде дел или возобновлять рассмотрение дел, по которым было вынесено окончательное решение» (ст. 109).

В отличие от основных законов указанных государств в Конституции Швейцарии содержатся только нормы о Союзном суде, являющемся верховным органом правосудия Союза, организация

¹ К ним относятся: Генеральная прокуратура, Управление Народного защитника, органы уголовного расследования, судебные должностные лица и вспомогательный судебный персонал, граждане, участвующие в отпращивании правосудия в соответствии с законом, и адвокаты, имеющие право заниматься частной практикой.

и судопроизводство в котором регулируются законом (ч. 1 п. 2 ст. 188). Согласно разд. 1 ст. III Конституции США «судебная власть Соединенных Штатов предоставляется одному Верховному суду и такому количеству нижестоящих судов, которые Конгресс может по необходимости установить и учредить».

В Бельгии в соответствии со ст. 147 во всей стране действует один Кассационный суд, который не рассматривает дела по существу, за исключением случаев суда над министрами и членами правительств сообществ и регионов, т. е. субъектов федерации, а только выносит решения «по спорам о компетенции в соответствии с порядком, установленным законом» (ст. 158). Вместе с тем в Конституции Бельгии дается перечень всех действующих в стране апелляционных судов и установлены пределы их юрисдикции, которая распространяется на конкретные провинции, а не на субъекты федерации. Это апелляционные суды Брюсселя, Гента, Антверпена, Льежа и Монса (ст. 156).

Конституции отдельных федеративных государств содержат нормы, регламентирующие порядок организации и деятельности таких судебных органов, как трибуналы по избирательным делам (ст. 118–121) и трибуналы и судьи по трудовым делам (ст. 111–116) в Бразилии и Суд по электоральным делам в Мексике (ст. 99).

В отличие от конституций Бразилии и Мексики конституции других федеративных государств не дают перечня подобных судебных органов; они предусматривают возможность создания специальных (специализированных) судов. Так, в Бельгии в соответствии с законом действуют коммерческие суды и судебные учреждения по трудовым спорам (ст. 157 Конституции), в Германии согласно Основному закону (ч. 1 ст. 96) федерация имеет право учредить федеральный суд для правовой защиты коммерческой деятельности и федеральные суды по разбору дел в административном порядке и рассмотрению жалоб для лиц, состоящих в публично-правовых служебных отношениях (ч. 4 ст. 96), а также некоторые другие суды.

В Конституцию Венесуэлы включена специальная норма, касающаяся индейских народов. «Законные власти индейских народов, – говорится в ст. 260, – могут использовать в местах своего проживания судебные органы, основанные на своих традициях,

воздействующие на своих жителей в соответствии с их собственными нормами и процедурами, но они не должны противоречить Конституции, закону и публичному порядку». Вынесение решений в отношении споров о правах индейцев входит в компетенцию федеральных судей (п. XI ст. 109).

Конституции ряда федеративных государств включают нормы о военных судах, являющихся частью общей судебной системы, но субъектами (участниками) при рассмотрении дел выступают военнослужащие (Бразилия, Венесуэла, Австрия, Бельгия и др.). По вопросу о правовом положении этих судов конституции отсылают к текущему законодательству. Так, в соответствии с Конституцией Бразилии «органами военной юстиции являются Высший военный трибунал и трибуналы и суды, учреждаемые законом» (ст. 122). В Венесуэле согласно ст. 261 Конституции «военная уголовная юстиция является неотъемлемой частью судебной власти». Ее правовое положение определяется Кодексом военной юстиции.

Конституции перечисляют условия (квалификационные признаки), которым должен удовлетворять кандидат на судейскую должность, и определяют порядок назначения судей в различные органы судебной системы. Больше всего внимания в них уделяется регулированию правового положения верховных судов.

В соответствии со ст. 95 Конституции Мексики для того чтобы быть избранным членом Верховного суда, необходимо: быть мексиканским гражданином по рождению; обладать всеми политическими и гражданскими правами; достигнуть на день назначения 35-летнего возраста; иметь в течение не менее десяти лет диплом профессионального юриста; проживать в стране не менее двух лет до дня назначения на должность; иметь хорошую репутацию и не быть осужденным за преступления; не занимать посты на государственной службе, перечисленные в пп. 4, 6 ст. 95. Кроме того, Конституция, закрепляя порядок назначения членов Верховного суда, делает акцент на тех лиц, кто проявил деловитость, способности и добросовестность при осуществлении правосудия, а также тех, кто известен своей честностью, компетенцией или профессиональными качествами в судебной деятельности.

Конституция Венесуэлы (ст. 263) дает более развернутый перечень требований, которым должен удовлетворять претендент на

должность члена Верховного суда¹. Кроме того, в ст. 111 говорится, что «никто не может стать судьей Верховного суда, если не является адвокатом с восьмилетним стажем работы и не отвечает требованиям, предъявленным к кандидатам на должность сенатора»².

Конституции остальных федеративных государств не содержат подобных перечней. Они предусматриваются специальными законами.

В конституциях федеративных государств с точки зрения правового регулирования деятельности органов судебной власти наибольшее внимание уделяется верховным судам (порядку их формирования, срокам пребывания в должности сотрудников, их продвижению по службе, отставке и т. п.).

Прежде всего это присуще Конституции Бразилии, где юрисдикция Федерального верховного суда и высших судов распространяется на всю национальную территорию (ст. 32). «Федеральный Верховный суд состоит из 11 судей в возрасте не моложе 35 лет и не старше 65 лет, обладающих признанными знаниями в области юриспруденции и безупречной репутацией» (ст. 101). Судей назначает президент республики после получения одобрения их отбора абсолютным большинством членов Федерального сената (ст. 101).

В Мексике п. 18 ст. 84 Конституции также возлагает на президента республики «обязанность назначать членов Верховного суда Республики и представить указанные назначения на утверждение Палаты сенаторов или Постоянной комиссии в соответствующем случае». Конституция определяет и процедуру назначения членов

¹ Претендент должен быть венесуэльцем по рождению; являть собой образец добродетельного гражданина; иметь высшее юридическое образование или в течение минимум 15 лет преподавать юриспруденцию в университете и иметь ученое звание ординарного профессора; быть компетентным юристом с хорошей репутацией; не менее 15 лет заниматься адвокатской практикой или являться или иметь опыт работы старшим судьей в той области, которой ведает палата, в состав которой он выдвигается; иметь 15-летний стаж юридической работы и пользоваться признанным авторитетом как специалист; «отвечать любым другим требованиям, установленным законом».

² Последнее означает, что кандидат должен «быть не моложе тридцати лет, являться гражданином Аргентины в течение шести лет, иметь твердый годовой доход, предусмотренный Конституцией, родиться в провинции, от которой он избирается, или проживать в ней не менее двух лет, непосредственно предшествующих его избранию» (ст. 55).

Верховного суда. Во-первых, президент представляет на рассмотрение Сената список из трех кандидатов. Во-вторых, на основе предварительного сравнения представленных кандидатами документов Сенат избирает одного, который может занять вакантное место члена Верховного суда. В-третьих, для положительного решения за отобранного кандидата должны проголосовать не менее двух третей всех присутствующих сенаторов (ст. 96).

Одновременно Конституция предусматривает варианты, если кандидат не получит установленного большинства голосов сенаторов. В этом случае президент республики назначает на вакантное место судьи кандидата из предложенного ранее списка. Но если Сенат полностью отвергает предложенный список, президент республики представляет новый. Если же и второй список будет полностью отвергнут Сенатом, тогда, как и в предыдущем случае, «вакантное место займет лицо из этого списка, назначенное Президентом Республики» (ст. 96). Срок полномочий судей Верховного суда – 15 лет.

Верховный суд в Мексике действует в составе Пленума и нескольких палат. Пленум избирает из своего состава сроком на четыре года председателя Верховного суда без права его переизбрания на следующий срок (ст. 97).

Конституция Венесуэлы устанавливает конкретный срок пребывания судьи в Верховном суде: «Судьи Верховного суда избираются на один срок, равный двадцати годам» (ст. 266). Предварительный отбор кандидатов производит Комитет по юридическим ходатайствам с учетом мнения судейского сообщества и представляет их публичной власти «для окончательного выбора», причем в этом процессе не исключается участие граждан, которые «могут высказывать возражения против любой кандидатуры перед Комитетом по юридическим ходатайствам или перед Национальной ассамблеей» (ст. 264), т. е. парламентом.

В рамках Верховного суда Венесуэлы действуют Пленум, а также Конституционная палата, Политико-административная палата, Палата по избирательным делам, Кассационная палата по гражданским делам, Кассационная палата по уголовным делам и Кассационная палата по социальным вопросам, состав и правомочия которых определяются соответствующими органическими законами. В этой

стране, в отличие от Бразилии и Мексики, функции кассационного суда выполняют кассационные палаты, а функции избирательного суда – Палата по избирательным делам.

В США судьи Верховного суда назначаются с согласия Сената президентом (разд. 2 ст. II), а в Бельгии члены Кассационного суда – Королем. В Швейцарии судьи Союзного суда избираются Союзным Собранием, т. е. федеральным парламентом, при этом «Союзное Собрание принимает во внимание представительство официальных языков» (ч. 4 ст. 188 Конституции)¹.

Конституции отдельных федеративных государств допускают участие в назначении судей иных, кроме главы государства, должностных лиц. Так, в Австрии судьи назначаются по представлению федерального правительства федеральным президентом или уполномоченным им федеральным министром (ч. 1 ст. 86 ФКЗ); в Германии назначение судей на должности в высших судебных инстанциях «производится отраслевым федеральным министром совместно с комитетом по выбору судей, состоящим из отраслевых министров и равного числа членов, избираемых Бундестагом» (ч. 2 ст. 95), т. е. здесь назначение происходит с участием представителей субъектов федерации – земель. Кроме того, в Австрии федеральное правительство или федеральный министр должны получить предложения о кандидатах от сенатов, уполномоченных на это законом о судостроительстве (ч. 1 ст. 86 Конституции). В Германии «земли могут постановить, что вопрос о назначении судей в землях решается министром юстиции земли совместно с комитетом по выборам судей» (ч. 4 ст. 98 Основного закона).

Конституции некоторых федеративных государств, прежде всего Бразилии и Мексики, закрепляют нормы, регулирующие состав и порядок формирования иных, кроме верховных судов, судебных органов. Так, в состав Высшего трибунала правосудия Бразилии входит не менее 33 судей, которые назначаются президентом из числа бразильцев на тех же условиях, что и члены федерального Верховного суда, но по трем квотам: одна треть – из числа судей областных федеральных судов, одна треть – из числа судей трибуналов правосудия, «отбираемых по представляемому самим трибуналом списку, включающему тройное число кандидатов на место», и одна треть –

¹ Согласно Конституции Швейцарии «официальными языками являются немецкий, французский и итальянский. В отношениях с лицами ретороманского языка официальным языком Союза является также ретороманский» (ч. 1 с. 70).

в равных пропорциях из числа адвокатов и членов прокуратур союза, штатов, федерального округа и территорий, «назначаемых поочередно в соответствии с предписаниями ст. 94 настоящей Конституции» (ст. 104).

В конституциях федеративных государств закрепляется принцип несовместимости должности судьи с другой оплачиваемой работой или с членством в политической партии, что, по мнению законодателей, должно обеспечивать полную независимость представителей судебной власти. При этом в одних конституциях содержатся общие формулировки, в других – более конкретные. Так, согласно Конституции Бельгии «никакой судья не может принять от правительства оплачиваемые должности, если только он не исполняет их безвозмездно и лишь в случаях, предусмотренных законом о несовместимости» (ст. 155).

В Федеральном конституционном законе Австрии содержится норма, в соответствии с которой в Верховный суд «не могут входить члены федерального правительства, правительства земель или какого-либо общего представительного органа». Причем председателем Верховного суда или его заместителем «не может быть назначено лицо, которое в течение последних четырех лет выполняло одну из вышеупомянутых функций» (ч. 2 ст. 92).

Наиболее полно названный вопрос о несовместимости решен в ст. 256 Конституции Венесуэлы, в которой говорится: «Для гарантий беспристрастности и независимости при осуществлении своих обязанностей судьи не могут принимать участие в деятельности политических партий, корпораций, профсоюзов или в организациях схожего характера, осуществлять частную предпринимательскую деятельность, приносящую доход и несовместимую с их функциями ни лично, ни через третьих лиц, а также не могут осуществлять какие-либо другие функции, кроме преподавательской деятельности». Кроме того, Конституция содержит норму, запрещающую судьям объединяться. По Конституции Бразилии судьям нельзя посвящать себя политической деятельности, а также выполнять, даже находясь в резерве, «другие функции или обязанности, за исключением преподавания» (ст. 95).

Конституции федеративных государств одновременно с принципом несовместимости судей, как правило, закрепляют и соответствующие гарантии. «Никакой судья, – говорится в ст. 152 Консти-

туции Бельгии, – не может быть ни лишен должности, ни отстранен от нее иначе как по судебному решению». Более широкие формулировки по данному вопросу содержатся в конституциях Аргентины и Венесуэлы.

Так, Конституция Аргентины перечисляет основания, по которым «судьи нижестоящих судов отстраняются от должности» (ст. 53). Решение об отстранении судьи от должности принимает Квалификационная комиссия, которая состоит из законодателей, судей и адвокатов, внесенных в федеральный реестр. Решение Комиссии не может быть обжаловано (ст. 115). В Конституцию Венесуэлы включена очень лаконичная норма, согласно которой «судьи могут увольняться или отстраняться от исполнения своих обязанностей только с соблюдением процедур, четко предписанных законом» (ст. 255). Вопрос о дисциплинарном режиме судей регламентируется Кодексом этики судей, принимаемым Национальной ассамблеей (парламентом). Конституция определяет, что «процесс по дисциплинарным вопросам является открытым, устным и кратким» (ст. 267).

Несколько иначе решается вопрос об отстранении от должности в Конституции Бразилии, согласно которой решение о перемещении, направлении в резерв или в отставку какого-либо магистрата должно быть принято большинством в две трети голосов членов соответствующего трибунала с одновременным предоставлением этому лицу гарантии полной защиты (п. VIII ст. 93).

Достаточно обстоятельно конституции этих двух стран регламентируют вопрос об ответственности судей Верховного суда, в отношении которых действует особый порядок отстранения от должности.

Конституция Аргентины предусматривает, что судьи Верховного суда, как и иных нижестоящих трибуналов, «пребывают у власти до тех пор, пока отличаются хорошим поведением» (ст. 110). Обвинения против членов Верховного суда выдвигает Палата депутатов в случае привлечения их к ответственности, которую они должны нести за ненадлежащее исполнение своих обязанностей или за совершение преступлений, перечисленных в ст. 53 Конституции. Выдвинутое обвинение должно быть утверждено большинством в две трети голосов присутствующих депутатов (ст. 53).

В Венесуэле также большинством в две трети голосов от общего состава Национальной ассамблеи подлежит отзыву член Верховного суда «в случае выявления органами публичной власти серьезных недостатков в его деятельности, причем судья предварительно должен быть заслушан» (ст. 265 Конституции).

Конституции многих стран предусматривают возможность временного отстранения судьи от должности и перевода его с одной должности на другую, закрепляя при этом определенные гарантии. Так, в Австрии временное освобождение судьи от должности «может иметь место лишь по распоряжению председателя суда или вышестоящего судебного органа с одновременной передачей дела компетентному судье» (ст. 88).

Перевод судьи при необходимости на другую должность происходит на основании конституции или специального закона и обязательно с согласия заинтересованного судьи, за исключением случаев, указанных непосредственно в этих актах. Так, судья без его согласия не может быть назначен на другую должность в силу Конституции Бельгии (ст. 152). Однако в отдельных странах это возможно, например, «в связи с изменениями устройства судов» (ч. 2 ст. 88 ФКЗ Австрии).

Таким образом, конституции устанавливают гарантии, позволяющие судьям не только быть независимыми, но и сохранять свою должность в течение установленного законом срока. Примером может служить норма ч. 2 ст. 88 ФКЗ Австрии, согласно которой «судьи могут быть отстранены от должности, или против своей воли переведены на другое место, или уволены в отставку лишь в предусмотренных законом случаях с соблюдением установленной формы и на основании официального судебного решения».

Некоторые конституции закрепляют своеобразные институты, связанные непосредственно с функционированием судебных органов, например Совет федеральной судебной системы в Мексике (ст. 100), Совет магистратуры в Аргентине (ст. 114), Высший совет правосудия в Бельгии (ст. 151).

Совет федеральной судебной системы в Мексике – это орган судебной власти федерации, являющийся независимым в своей профессиональной деятельности и в принятии решений. Он осуществляет надзор за деятельностью судебных органов и обладает дисциплинарной властью в отношении судей, кроме судей Верховного суда.

В Совет входят председатель Верховного суда, возглавляющий Совет, три советника, назначаемых Пленумом Верховного суда большинством голосов из состава окружных и районных судей, два советника – Сенатом федерального Конгресса и один – президентом республики. Срок полномочий советников – пять лет; они не могут быть назначены на новый срок. Советники должны отвечать требованиям, установленным для избрания в члены Верховного суда.

В соответствии со ст. 100 Конституции Мексики Совет федеральной судебной системы работает в рамках Пленума и в комиссиях. Так, Пленум решает вопросы назначения, зачисления, утверждения и отстранения от должности магистратов и судей, а также другие вопросы, определяемые законом. При осуществлении своих функций Совет вправе принимать общие распоряжения. Кроме того, Совет по предложению Верховного суда может принимать общие распоряжения, «которые представляются необходимыми для обеспечения соответствующего осуществления функций в федеральной судебной системе». В то же время Пленум Верховного суда правомочен пересматривать и отменять решения, одобренные Советом. Важным правомочием Совета является принятие бюджета для всей судебной власти федерации (ст. 100), кроме бюджета Верховного суда.

В Аргентине Совет магистратуры, который действует на основании специального закона, принимаемого абсолютным большинством голосов членов каждой палаты списочного состава Конгресса, т. е. парламента, состоит из Палаты депутатов и Сената. В Совет, который периодически обновляется, входят представители политических органов, избираемые всеобщим голосованием, судьи всех инстанций и адвокаты, внесенные в федеральный реестр, на условиях равного представительства, а также «лица, занимающиеся учебной и научной деятельностью».

Основная компетенция Совета – это отбор судей и управление деятельностью органов судебной власти. Он наделен следующими полномочиями: отбирает на конкурсной основе кандидатов на нижестоящие судебские должности, представляя для этого списки из трех кандидатов; осуществляет управление финансовыми средствами и исполняет бюджет, предназначенный органам судебной власти; принимает решение о начале в отношении судей производства

об отстранении их от должности; выдвигает в случае необходимости обвинение, издает регламенты об организации органов судебной власти, осуществляет в отношении судей властные полномочия и т. д. (ст. 114).

В рамках органов судебной власти действует Квалификационная коллегия судей, состоящая из законодателей, судей и адвокатов, внесенных в федеральный реестр, которая выносит решение об отстранении от должности судей нижестоящих судов по основаниям, изложенным в ст. 53 Конституции Аргентины. «Решение Коллегии обжалованию не подлежит, – говорится в ст. 115, – и состоит лишь в том, чтобы отстранить обвиняемого от должности».

В отличие от конституций Мексики и Аргентины Конституция Бразилии не называет подобного органа в системе судебной власти страны. Она включает нормы о магистратуре, чей статус устанавливается дополняющим законом, который принимается «по инициативе Федерального верховного суда», при этом должны соблюдаться принципы, закрепленные в ст. 93¹. Все решения органами судебной власти выносятся публично и должны быть мотивированы (иначе признаются недействительными); административные решения трибуналов также должны быть мотивированы; решения по дисциплинарным вопросам принимаются абсолютным большинством и т. д. (ст. 93). Анализ норм о судебных органах Бразилии дает основание согласиться с мнением В. В. Маклакова о том, что гл. VIII раздела Конституции, посвященного организации власти, «представляет собой своего рода судебный мини-кодекс»².

В Бельгии действует Высший совет правосудия (далее – ВСП), правомочия которого связаны с организацией и деятельностью

¹ К числу таких основополагающих принципов Конституция относит: поступление на профессиональную судебскую службу по результатам публичного конкурса (экзамена) и с учетом соответствующего стажа работы соискателя; участие Бразильской ассоциации адвокатов на всех стадиях назначения; продвижение по службе, которое должно происходить в зависимости от стажа и заслуг; необходимость проходить обучение на официальных курсах по подготовке и усовершенствованию магистратов при поступлении и продвижении по служебной лестнице; обязательное проживание штатных судей в своем судебном округе; фиксация денежного вознаграждения судей различных судебных органов по отношению к вознаграждению судей Федерального верховного суда и др.

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть: учеб. для вузов / отв. ред. Б. А. Страшун. 2-е изд., обнов. и дораб. М., 2006. С. 1076.

судов. Порядок формирования ВСП отражает особенности национально-лингвистического состава населения страны. В него входят две коллегии: франкоязычная и нидерландскоязычная, которые включают равное количество членов и состоят на паритетных началах, с одной стороны, из судей и служащих прокуратуры, непосредственно избираемых их коллегиями, с другой – из иных членов, назначаемых верхней палатой парламента – Сенатом (§ 2 ст. 151 Конституции). Кроме того, в каждой коллегии создаются комиссия по назначениям и выдвижениям и комиссия по заключениям и расследованиям, образуемые на паритетных началах на тех же условиях, что и коллегии.

К основным функциям ВСП относятся выдвижение кандидатов на судебские должности (мировые судьи, судьи трибуналов, советники судов и Кассационного суда) и выдвижение кандидатов к назначению на такие должности, как первый председатель Кассационного суда, первые председатели судов и председатели трибуналов. Кроме того, ВСП решает вопросы доступа к должности судьи, подготовки судей, дает предложения, касающиеся общего функционирования и организации судебского корпуса, получает и обеспечивает движение жалоб, касающихся деятельности судебского корпуса, проводит расследования деятельности судебского корпуса и др. (§ 3 ст. 151). В первом случае полномочия возлагаются на комиссии по назначениям и выдвижениям, а во втором – на комиссии по заключениям и расследованиям. Возможно и совместное осуществление полномочий обеими комиссиями. Перечень полномочий ВСП, данный в Основном законе Бельгии, не является исчерпывающим, ибо по Конституции закон, принятый специальным большинством членов парламента, должен определить и другие его полномочия.

В абсолютном большинстве субъектов рассматриваемых федеративных государств существуют свои судебные системы, однако их правовое положение регулируется конституциями по-разному. При этом сравнительный анализ конституционных норм, касающихся судов общей юрисдикции, показывает, что конституции европейских федераций (Австрия, Бельгия, Германия, Швейцария) содержат значительно меньше положений о судебной системе по сравнению с конституциями федеративных государств американского континента (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика).

Электоральная юстиция в странах Латинской Америки (конституционное регулирование)*

Конституции ряда государств американского континента (Латинской Америки): Боливии (ст. 219–221), Бразилии (ст. 118–121), Венесуэлы (ст. 292–298), Колумбии (ст. 264–266), Парагвая (ст. 273–275), Перу (ст. 176–187), Уругвая (ст. 220, 322–328), Эквадора (ст. 209–210), Чили (ст. 84–86) и Мексики (ст. 94–107)¹ – содержат нормы об электоральной юстиции (электоральной власти), включенные в разделы (главы) с разными названиями. Так, в конституциях Бразилии и Мексики они закреплены в главах «О судебной власти», Чили – «Суды по избирательным делам», Венесуэлы – «Электоральная власть», Парагвая и Уругвая – «Об избирательной юстиции», Перу, Эквадора и Боливии – «Об избирательной системе», Колумбии – «О выборах и органах избирательной системы».

Конституционные нормы предусматривают различные виды органов электоральной юстиции: в Бразилии это Высший трибунал по избирательным делам (ст. 119), в Эквадоре – Верховный избирательный трибунал (ст. 209), в Мексике – Суд по электоральным делам (ст. 99), в Парагвае – Высший суд избирательной юстиции (ст. 273), в Уругвае – Суд избирательной юстиции (ст. 322), в Чили – Квалификационный суд по выборам (ст. 84), в Боливии – Национальный электоральный суд (ст. 225), в Венесуэле – Национальный электоральный совет (ст. 292), в Перу – Национальная коллегия по избирательным делам (ст. 177), в Колумбии – Национальная избирательная коллегия, но рассмотрением дел о при-

* *Российская юстиция и права человека на современном этапе развития права: материалы IX Межрегиональной науч.-практ. конф. Института юстиции Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург, 24–26 ноября 2010 г.) / отв. ред. М. В. Гончаров. Екатеринбург, 2011.*

¹ Здесь и далее статьи приводятся по: Конституция Мексиканских Соединенных Штатов от 1917 г. // Конституции государств Америки: в 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2006; Политическая Конституция государства (Боливии) 1967 г. (в ред. 2004 г.), Конституция Федеративной Республики Бразилии 1988 г., Конституция Боливарианской Республики Венесуэла 1999 г., Политическая Конституция Колумбии 1991 г., Конституция Республики Парагвай 1992 г., Политическая Конституция Республики Перу 1993 г., Политическая Конституция Восточной Республики Уругвай 1967 г., Политическая Конституция Республики Чили 1985 г., Политическая Конституция Республики Эквадор 1998 г. // Там же. Т. 3: Южная Америка.

знании выборов недействительными занимается Суд административной юстиции (ст. 225). Таким образом, в одних конституциях речь идет о судах (трибуналах) (Бразилия, Боливия, Мексика, Парагвай, Уругвай, Чили, Эквадор), в других – о коллегиях (советах) (Венесуэла, Колумбия, Перу).

В некоторых странах наряду с высшими судебными инстанциями учреждены другие звенья, образующие электоральную судебную систему: в Мексике Суд по электоральным делам включает Высшую палату и региональные палаты (ст. 99), в Чили кроме Квалификационного суда по выборам образуются, как и в Мексике, региональные суды по избирательным делам (ст. 85).

Конституция Бразилии дает перечень всех судов, а именно: Высший трибунал по избирательным делам, областные трибуналы по избирательным делам, судьи по избирательным делам и советы по избирательным делам (ст. 118). В Парагвае кроме Высшего суда избирательной юстиции электоральная юстиция включает трибуналы и суды, а также прокуратуру и иные учреждения, систему которых определяет закон (ст. 274). Более широкий перечень органов, отнесенных к электоральной юстиции, закреплен в Конституции Боливии: Национальный электоральный суд, суды департаментов, электоральные судьи, а также арбитражи по вопросам избирательного права, электоральные нотариусы и другие государственные служащие (ст. 225).

Аналогичные системы действуют в странах, конституции которых содержат нормы не о судах, а об избирательных коллегиях или электоральных советах и иных органах. Так, в Перу в состав избирательной юстиции входят Национальная коллегия по избирательным делам (НКИД), Национальное бюро по избирательным делам и Государственный реестр идентификации гражданского состояния (ст. 176)¹. В рамках НКИД также действует Пленум (ст. 179–180). Значительно шире вопрос об электоральной юстиции представлен в Конституции Венесуэлы. В этой стране электоральная власть осуществляется Национальным электоральным советом «в качестве руководящего органа» и подчиненными ему органами, такими как Национальная электоральная хунта, Комиссия по регистрации граждан и избирателей и Комиссия по политическому участию

¹ В функции Государственного реестра идентификации гражданского состояния входят подготовка и обновление списков избирателей (ст. 183 Конституции Перу).

и финансированию (ст. 292). Однако правосудие по электоральным делам здесь осуществляют Палата по избирательным делам Верховного суда и другие суды, определенные законом (ст. 297).

Конституции отдельных государств Латинской Америки содержат нормы только о высших органах электоральной юстиции. В Уругвае это Суд избирательной юстиции (ст. 322); в Эквадоре – Верховный избирательный трибунал, который имеет «юрисдикцию на всей территории страны» (ст. 209). В Конституции Колумбии речь идет лишь о Национальной избирательной коллегии (ст. 263). Таким образом, в одной (бóльшей) группе стран электоральная юстиция включает высшие и региональные судебные инстанции, судей, тогда как в другой (меньшей) – только высшее звено.

Конституции, как правило, регламентируют правовое положение высшего звена органов электоральной юстиции, отсылая по другим к соответствующим законам, которые определяют состав органов электоральной власти, порядок их формирования и структуру. Так, численный состав органов высшей инстанции варьируется от трех до девяти судей по электоральным делам: в Парагвае – три, в Чили и Перу – пять, в Венесуэле и Мексике – шесть, в Бразилии и Эквадоре – семь, в Уругвае и Колумбии – девять. Срок их пребывания в должности колеблется от четырех (Перу, Чили, Колумбия, Эквадор) до семи лет (Венесуэла).

Своеобразно решается вопрос о данном сроке в Бразилии, где согласно Конституции судьи Высшего трибунала по избирательным делам «выполняют свои функции по меньшей мере в течение двух лет» и «ни в коем случае не более двух последовательных двухгодичных периодов» (§ 2 ст. 121). В соответствии с Конституцией Мексики судьи по электоральным делам, входящие в Высшую палату, пребывают в должности в течение десяти лет, а аналогичные судьи региональных палат – восемь лет, но в обоих случаях без продления этих сроков (ст. 99). В Перу предусматривается возможность переизбрания членов Пленума НКЖД путем ротации, проводимой через каждые два года (ст. 180). В отличие от указанных стран, в Уругвае срок пребывания в должности членов Суда избирательной юстиции Конституцией не определяется.

Конституции регулируют порядок формирования органов избирательной юстиции, прежде всего их высшего звена, закрепляя такие способы, как избрание, назначение или смешанный, предусматривая участие в этом процессе органов государства, общественных организаций (включая политические партии) и должностных лиц.

Так, в Бразилии Высший трибунал по избирательным делам образуется путем выборов тайным голосованием и путем назначения. В первом случае трое судей из пяти избираются из числа судей Федерального верховного суда и двое – из числа судей Высшего трибунала правосудия; во втором – их назначает президент республики из числа шести адвокатов, «обладающих признанными знаниями в области права и надлежащими моральными качествами», по представлению Федерального верховного суда (ст. 119). Аналогичным образом формируется областной трибунал по избирательным делам в каждом штате и федеральном округе (§ 1 ст. 120). Следовательно, в этой стране в формировании суда по избирательным делам участвуют высшие инстанции общей юрисдикции и глава государства.

В Перу субъектами формирования Пленума НКИД, состоящего из пяти членов, являются Верховный суд, представители прокуратуры, коллегия адвокатов и деканы юридических факультетов университетов. Он образуется тайным голосованием: один член Пленума избирается судьями Верховного суда; один – Советом прокуроров Верховного суда, но в обоих случаях – соответственно из числа судей и прокуроров, действующих или ушедших на пенсию; один – Коллегией адвокатов столицы (Лимы) из числа адвокатов, по одному – деканами юридических факультетов государственных и частных университетов из числа бывших деканов (ст. 179).

В других странах высшие органы избирательной юстиции формируют верховные суды путем избрания или назначения их членов. Так, Конституция Парагвая (ст. 275) устанавливает, что «члены Высшего суда избирательной юстиции занимают свои должности способами, установленными в отношении судей Верховного суда», отсылая одновременно к ст. 251, согласно которой «все судьи трибуналов и судов Республики назначаются Верховным судом по представлению Совета магистратуры, вносящего список из трех кандидатов на должность каждого судьи». В Чили согласно Конституции (ст. 84) четыре члена Квалификационного суда по выборам назначаются Верховным судом из числа его судей «по жребию в форме и по основаниям, определенным соответствующим органическим конституционным законом», и один – из числа лиц, которые занимали должность председателя или вице-председателя Палаты депутатов или Сената парламента «в период времени, не превышающий 365 дней», в соответствии с предыдущим правилом.

В ряде стран в формировании высших органов электоральной власти участвуют парламенты путем избрания или назначения их судей. Так, в Мексике судьи по электоральным делам, входящие в Высшую палату и региональные палаты, избираются палатой сенаторов парламента большинством в две трети голосов присутствующих ее членов, а в период ее каникул – постоянной комиссией по предложению Верховного суда (п. 9 ст. 99). В Колумбии члены Национальной избирательной коллегии (их девять) выбираются пленумом Конгресса Республики «посредством распределения мест с использованием избирательной квоты, которому предшествует выдвижение кандидатов от политических партий или движений, обладающих статусом юридического лица, или их объединений» (ст. 264).

В отличие от Мексики и Колумбии, в Уругвае из девяти членов Суда избирательной юстиции пять судей и их заместители назначаются Генеральной ассамблеей (парламентом) на совместном заседании обеих палат «большинством в две трети от общего числа депутатов и сенаторов», а четверо судей избираются парламентом «двойным одновременным голосованием по пропорциональной системе представительства». Кроме того, предусматривается, что первые пять судей «должны быть гражданами, которые по своему положению на политической арене способны гарантировать беспристрастность» (ст. 234 Конституции). Аналогично образуется Национальный электоральный совет в Венесуэле, состоящий из пяти человек, не связанных с организациями, преследующими политические цели; трое из них назначены гражданскими организациями, один – факультетами юридических и политических наук национальных университетов и один – гражданской властью. За их утверждение должно быть подано не менее двух третей голосов депутатов Национальной ассамблеи (ст. 296)¹. В Конституции Эквадора содержится очень краткая формулировка: «Члены Верховного избирательного трибунала назначаются большинством депутатов Конгресса» (т. е. парламента) (ст. 209). Наконец, Конституция Боливии, в отличие от конституций всех других государств, не содержит положения о порядке формирования органов электоральной юстиции.

¹ Предусмотренный Конституцией Комитет по электоральным ходатайствам кандидатов, который входит в Национальный электоральный совет, включает «представителей различных слоев общества в соответствии с нормами, установленными законами» (ст. 295).

Конституционные нормы регулируют вопрос о несовместимости выполнения функций члена суда электоральной юстиции с другой платной должностью. Так, в Перу членам Пленума Национальной коллегии по избирательным делам «запрещено занимать любую другую государственную должность, кроме должности преподавателя, работающего на условиях неполного рабочего времени» (ст. 180). В соответствии со ст. 325 Конституции Уругвая «судьи Суда избирательной юстиции не могут быть кандидатами на какую-либо должность, занятие которой осуществляется посредством выборов избирателями, кроме случаев ухода с должности и прекращения выполнения своих полномочий по крайней мере за шесть месяцев до даты выборов». Конституция Колумбии предусматривает, что «члены Национальной избирательной коллегии являются государственными чиновниками, выполняющими исключительно должностные обязанности; к кандидатам предъявляются те же требования, на них распространяются те же ограничения в правах на занятие должностей, несовместимость мандата и права, обязанности и ответственность, что и на судей Верховного суда; они могут быть переизбраны только один раз» (ст. 264).

В некоторых государствах Латинской Америки конституции регулируют порядок замещения должности председателя органа электоральной юстиции путем избрания или назначения. Так, в Мексике председатель Суда по электоральным делам избирается из числа членов Высшей палаты сроком на четыре года (ст. 99), однако Конституция ничего не говорит о возможности его переизбрания. В Бразилии председатель и вице-председатель Высшего трибунала по избирательным делам тоже избираются, но «из числа судей Федерального верховного суда» (ст. 119), а областной трибунал по избирательным делам избирает своих руководителей из числа судей Трибунала правосудия (§ 2 ст. 120). В отличие от Мексики и Бразилии, в Перу руководитель Национальной коллегии по избирательным делам назначается Национальным советом магистратуры на четыре года, причем Конституция не исключает возможности продления этого срока (ст. 182). В соответствии с Конституцией Венесуэлы Национальная электоральная хунта, Комиссия по регистрации избирателей и Комиссия по политическому участию и финансированию «возглавляются представителями, назначенными гражданским обществом» (ст. 296).

В конституциях отдельных стран устанавливаются возрастной ценз и другие требования для занятия должности в органах элек-

торальной юстиции. Так, в Перу член Национальной коллегии по избирательным делам должен быть не моложе 45 лет и не старше 70 лет (ст. 179). Чтобы стать членом Высшего суда избирательной юстиции Парагвая, необходимо достичь возраста 35 лет (ст. 275). Кроме того, для членов этого суда предусматриваются следующие требования: быть парагвайцем по рождению; иметь ученую степень по юридической специальности и приобрести статус адвоката; иметь стаж работы по юридической профессии в должности судьи или преподавателя юридических дисциплин университета одновременно, отдельно или последовательно в течение не менее десяти лет. В Мексике «судьи по электоральным делам, входящие в Высшую палату, должны отвечать требованиям, установленным законом, но не меньше тех, которые существуют для членов Верховного суда» (ст. 95).

По-разному в конституциях решается вопрос о гарантиях членов органов электоральной юстиции. Например, в Бразилии члены советов по избирательным делам, как и члены трибуналов и судьи, рассматривающие и решающие дела по существу, при выполнении своих функций пользуются гарантиями в полном объеме и не могут быть отозваны (§ 1 ст. 121).

Конституции ряда государств закрепляют особый статус органов электоральной юстиции, предусматривая для них определенную автономию по ряду вопросов, в том числе финансовую. Так, Конституцией Боливии «устанавливается и гарантируется автономия, независимость и беспристрастность избирательных органов» (ст. 226); в Эквадоре Верховный избирательный трибунал представляет собой юридическое лицо публичного права, «обладает административной и экономической автономией для организации и осуществления своих функций» (ст. 209). Аналогичные нормы, в частности о финансовой автономии, содержатся в конституциях Перу (ст. 178), Уругвая (ст. 220) и Чили (ст. 86).

В отличие от конституций указанных стран, Конституция Венесуэлы закрепляет принципы, которыми должны руководствоваться органы электоральной власти: «структурной независимости, функциональной и бюджетной автономии, департизации избирательных органов, беспристрастности гражданского участия, децентрализации электоральной администрации и быстроты акта голосования и подсчета голосов» (ст. 294).

Конституции стран Латинской Америки в различном объеме закрепляют компетенцию органов электоральной юстиции, как прави-

ло, высших инстанций. Причем одни из них содержат краткий перечень полномочий, другие – развернутый. Так, согласно Конституции Чили Квалификационный суд по выборам, во-первых, «занимается общим подсчетом голосов и оценкой выборов Президента Республики, депутатов и сенаторов» и референдумом; во-вторых, разрешает «имеющие место жалобы и объявляет тех, кто был избран». Кроме того, он обладает другими полномочиями, установленными законами (ст. 84). Не слишком широки и полномочия Верховного избирательного трибунала Эквадора, который выполняет «функции по организации, управлению, проведению и обеспечению избирательного процесса, по оценке отчетов, которые представляют политические партии, движения и организации и кандидаты о сумме, источнике и расходовании средств, использованных в избирательных кампаниях» (ст. 209).

Конституции других государств регулируют компетенцию органов судебной юстиции более подробно. Например, в Конституции Колумбии соответствующий перечень состоит из 12 пунктов, Перу – из семи, Мексики – из восьми, Венесуэлы – из десяти. Эти полномочия можно классифицировать по сферам деятельности следующим образом.

Согласно конституционным нормам в сфере определения результатов выборов и референдума эти органы осуществляют подсчет голосов по результатам проведения любых выборов, объявляют выборы состоявшимися и действительными и выдают документы о вступлении в соответствующие должности (Колумбия, ст. 265); объявляют выборы недействительными полностью или частично (Венесуэла, ст. 293); объявляют кандидатов, победивших на выборах, результаты референдумов или иных форм народной инициативы и выдают соответствующие документы о назначении на должности (Перу, ст. 178); назначают выборы (Парагвай, ст. 273) и т. д.

В области реализации контрольно-надзорных функций органы судебной юстиции осуществляют верховный надзор и контроль за деятельностью органов избирательной системы (Колумбия, ст. 265), в том числе в экономической сфере (Уругвай, ст. 322), контроль за законностью в ходе проведения голосования и осуществления избирательных процессов, референдума и иных форм народной инициативы (Перу, ст. 178) и за всеми актами, имеющими отношение к выборам народных представителей публичной власти и к референдумам (Венесуэла, ст. 293 и Парагвай, ст. 273), а также за рассмотрением жалоб и споров, возникающих в связи с проведением на-

циональных, департаментских и муниципальных выборов, включая признание действительным правового положения лиц, победивших на выборах (Парагвай, ст. 273) и др.

В сфере функционирования политических партий данные органы следят за соблюдением правовых предписаний, касающихся прозрачности деятельности политических партий, проведения опросов общественного мнения, прав оппозиции и политических меньшинств; распределяют финансирование, предназначенное законом для проведения избирательных кампаний, и обеспечивают права граждан на участие в политической жизни страны; наделяют политические партии и движения статусом юридического лица; регламентируют порядок доступа политических партий и движений к использованию государственных средств массовой информации (Колумбия, ст. 265); осуществляют контроль за соблюдением положений о деятельности политических организаций и иных положений, регулирующих вопросы, связанные с проведением выборов (Перу, ст. 178); регистрируют организации, созданные с политическими целями, и следят за выполнением ими положений относительно своего статуса; решают вопрос о возникновении и прекращении их деятельности, контролируют и регулируют фонды организаций, созданных с политическими целями, и осуществляют проверку источников их финансирования; издают директивы по вопросам финансирования и публикации политико-избирательного характера и применяют санкции, когда это необходимо (Венесуэла, ст. 293), и т. д. Кроме того, необходимо отметить, что, например, Конституция Эквадора предписывает Верховному избирательному трибуналу «принимать меры к тому, чтобы политические партии сотрудничали в целях обеспечения гарантий свободы и чистоты голосования» (ст. 209).

В области правосудия и рассмотрения жалоб органы электоральной юстиции осуществляют правосудие по избирательным делам (Венесуэла, ст. 178), рассматривают и разрешают в последней инстанции апелляции и жалобы, поданные против решений, вынесенных иными органами избирательной системы по результатам подсчета голосов при проведении всенародных выборов (Колумбия, ст. 265; Уругвай, ст. 322), рассматривают и разрешают дела о нарушениях избирательного законодательства, разрешают споры, «проистекающие из любых иных форм участия народа в осуществлении власти, и споры, касающиеся выборов и деятельности политических партий и движений (Парагвай, ст. 273) и др. В Колумбии

Национальная избирательная коллегия «рассматривает и разрешает в последней инстанции жалобы, подаваемые против решений, вынесенных иными органами избирательной системы по результатам подсчета голосов при проведении всенародных выборов» (ст. 265), однако рассмотрением дел, например о признании выборов недействительными, занимается Административный суд юстиции (ст. 264).

Необходимо выделить полномочия Суда по электоральным делам Мексики, Конституция которой связывает их главным образом с разрешением споров и конфликтов. К ним относятся: споры по федеральным выборам депутатов и сенаторов; споры о выборах президента Мексики с учетом того, что они должны рассматриваться по первой инстанции Высшей палатой Суда; споры относительно действий и решений избираемых федеральных властей, перечисленных выше, нарушивших конституционные нормы или нормы законов; споры, касающиеся «действий и решений, нарушающих политические избирательные права граждан голосовать, быть избранным и в свободной и мирной форме объединяться, чтобы принять участие в решении политических вопросов страны» в пределах, установленных Конституцией и законами (ст. 99).

Конституциями отдельных стран органы электоральной юстиции наделены специфическими (своеобразными) полномочиями: они действуют как консультативный орган при правительстве по вопросам, находящимся в его компетенции, представляют проекты законодательных актов и законов и вносят рекомендации о принятии проектов указов (Колумбия, ст. 265); упорядочивают избирательные законы и разрешают сомнения и споры, которые они порождают или содержат (Венесуэла, ст. 292); осуществляют организацию выборов в профсоюзах, профессиональных корпорациях и организациях с политическими целями в пределах, указанных законом; также они должны организовывать избирательный процесс в других организациях гражданского общества по их прошению или по приказу Палаты по избирательным делам Верховного суда (Венесуэла, ст. 293).

В Перу Национальное бюро по избирательным делам может издавать «инструкции и распоряжения, необходимые для поддержания порядка и защиты личности в ходе выборов», они обязательны к исполнению вооруженными силами и полицией (ст. 226); в со-

ответствии с Конституцией Уругвая Суду избирательной юстиции предоставлено право непосредственно «общаться с органами государственной власти» (ст. 328); в Мексике Суд по электоральным делам разрешает конфликты или рабочие разногласия между Судом и его сотрудниками, между Федеральным электоральным институтом и его служащими (ст. 99).

Особо следует выделить норму Конституции Эквадора, имеющую отношение к международным организациям. «Верховный избирательный трибунал, – говорится в ст. 210, – организует, контролирует и управляет избирательным процессом при выборах в международные организации, если это установлено международными договорами или соглашениями, действующими в Эквадоре».

Конституции государств Латинской Америки регламентируют порядок вынесения решений органами электоральной юстиции по рассматриваемым делам и их последствия. Так, в Мексике Суд по электоральным делам, который является высшей судебной инстанцией по данным делам и специализированным органом судебной власти федерации (ст. 99), вправе «окончательно и неоспоримо разрешать» споры по вопросам в соответствии с Конституцией и законами (ст. 99). В силу Конституции Бразилии решения Высшего трибунала по избирательным делам «не подлежат апелляционному обжалованию, за исключением случаев, когда они противоречат положениям Конституции, и тех случаев, в отношении которых отказано в рассмотрении в порядке процедур *habeas corpus* и *mandados de segurança*» (§ 4 ст. 121). Аналогичная норма закреплена и Конституцией Перу в отношении Национальной коллегии по избирательным делам: Пленум, оценивая действия «по внутреннему убеждению», принимает решения «согласно закону и общим принципам права», при этом решения по вопросам, связанным с выборами, референдумом и иными формами народной инициативы, выносятся в последней инстанции, «окончательны и не могут быть пересмотрены», и «их обжалование не допускается» (ст. 181).

В конституциях других стран соответствующие нормы не столь категоричны и регулируют в основном порядок принятия решений.

Так, Конституция Парагвая отсылает к закону, устанавливающему случаи, в которых «решения Высшего суда избирательной юстиции могут быть обжалованы в Верховный суд; последний раз-

решает их «в порядке упрощенного судопроизводства» (ст. 275). В Уругвае, чтобы решение Суда избирательной юстиции было действительным, оно должно быть принято большинством голосов, т. е. «за него должно высказаться трое судей из пяти», за исключением «случаев принятия решений двумя третями голосов от общего числа его членов» (ст. 326), но для того чтобы «признать результаты выборов недействительными полностью или частично», решение должно быть принято «голосами шестью его членов, по крайней мере трое из которых должны быть выбраны двумя третями голосов Генеральной ассамблеи» (ст. 327). В Конституции Чили содержится лишь норма о том, что Квалификационный суд по выборам «выступает в качестве судебного органа при оценке действий и выносит решения на основании права» (ст. 84).

Кроме того, по вопросу полномочий, как и по другим вопросам, конституции содержат отсылочные нормы к другому законодательству. Конституции некоторых стран вообще не закрепляют перечня полномочий органов электоральной юстиции (Бразилия, Боливия). Конституция Бразилии в ст. 121 предусматривает, что «дополнительный закон определяет организацию и компетенцию трибуналов, судей, рассматривающих и решающих дело по существу, и советов по избирательным делам». Согласно Конституции Боливии «организация, юрисдикция, компетенция электоральных органов устанавливается законом» (ст. 227).

Но и в тех странах, где конституции регламентируют многие вопросы организации и деятельности органов электоральной юстиции, они отсылают к законам. Так, в Чили организацию и порядок деятельности Квалификационного суда по выборам регулирует органический конституционный закон (ст. 84), в Эквадоре организация, обязанности и полномочия Верховного избирательного трибунала определяются в законе (ст. 209). Аналогичные нормы есть в конституциях Мексики (ст. 99), Колумбии (п. 12 ст. 165), Венесуэлы (п. 10 ст. 292), Перу (п. 6 ст. 178).

Таковы основные конституционные нормы, регламентирующие вопросы организации и деятельности органов электоральной юстиции в странах Латинской Америки.

Конституционно-правовое регулирование использования языков в европейских странах*

Конституционные нормы о порядке использования языков, как правило, помещаются в первом разделе основных законов страны. Эти разделы называются по-разному: «Общие положения» (конституции Австрии¹, Словении, Украины, Швейцарии) или «Основные положения» (конституции Македонии, Словакии), «Основные принципы» (конституции Албании, Турции) или «Общие принципы» (Конституция Румынии), «Основы государства» (Конституция Азербайджана), «Основы конституционного строя» (конституции Республики Беларусь, Болгарии), «Литовское государство», «О суверенитете» (Конституция Франции), «Республика» (Конституция Польши), «Мальтийская Республика», «Княжество» (Конституция Лихтенштейна) и т. д.

Конституции европейских государств вопрос об использовании (признании) языков регламентируют не одинаково.

В одних странах употребляется термин «государственный язык» (например, в конституциях Австрии (ст. 8), Албании (ст. 14), Армении (ст. 12), Латвии (ст. 4), Молдовы (п. 1 ст. 13), Словакии (ст. 6), Украины (ст. 10) и др.); в других – «официальный язык» (конституции Болгарии (ст. 3), Испании (ст. 3), Македонии (ст. 7), Румынии (ст. 13), Турции (ст. 3), Хорватии (ст. 13) и пр.). Формулировки, закрепляющие язык в качестве государственного или официального, довольно лаконичны: «язык Республики – французский» (ст. 2), «официальный язык – турецкий» (ст. 3), «официальным языком является румынский язык» (ст. 13), «официальный язык Словении – словенский» (ст. 11), «государственный язык Республики Армения – армянский» (ст. 12) и т. п.

В конституциях отдельных стран в отношении языка используются оба термина: «государственный» и «официальный». Так, согласно ст. 6 Конституции Княжества Лихтенштейн «немецкий язык является государственным и официальным языком». Аналогичная норма содержится в п. 1 ст. 3 Конституции Испании: «Кастильский язык является официальным государственным языком». То же относится к Ирландии и некоторым другим странам.

* *Российский юридический журнал. 2012. № 3.*

¹ Здесь и далее статьи приводятся по: Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. М., 2001.

В Республике Беларусь, Бельгии, Ирландии, на Кипре, Мальте, в Швейцарии и других странах конституции закрепляют в качестве государственных (официальных) языков два языка и более. Причем в Республике Беларусь, Ирландии, на Кипре, Мальте, в Финляндии на всех уровнях действует двуязычие.

Сравнительно подробно вопрос о языках регулируется в Основном законе Финляндии от 11 июня 1999 г.: «Национальными языками Финляндии являются финский и шведский» (§ 17). Каждый вправе пользоваться в суде и других государственных органах собственным языком, финским или шведским. Следует заметить, что в Основном законе не употребляются словосочетания «государственный язык» или «официальный язык», оба именуются «национальными». Закрепляется право каждого получать перевод на тот или иной язык.

На Мальте, как и в Финляндии, в Конституции употреблен термин «национальный язык». В ст. 5 закреплено, что «национальным языком Мальты является мальтийский язык» (п. 1) и что «мальтийский и английский языки и другой язык, который может быть предписан парламентом... должны быть официальными языками Мальты, и Администрация для всех официальных целей может использовать любой из этих языков, предусматривая при этом, что любое лицо может обращаться к Администрации на любом из официальных языков и ответ Администрации на это обращение должен быть дан на том же языке» (п. 2). Следовательно, Конституция не ограничивается мальтийским языком, а признает статус официального не только за мальтийским, но и за другими языками, которые будут определены законодателем. Таким образом, на Мальте наряду с термином «национальный язык» используется термин «официальный язык».

Двуязычие закреплено и в Конституции Кипра от 16 августа 1960 г., согласно которой «официальными языками Республики Кипр являются греческий и турецкий» (п. 1 ст. 3). Это объясняется тем, что население состоит из двух основных общин: греческой и турецкой. Конституция подробно регламентирует порядок использования официальных языков в различных сферах государственной и общественной жизни, в том числе при замещении государственных должностей¹.

¹ В 1963 г. в связи с обострением отношений между двумя общинами прекратилась совместная деятельность греческих и турецких депутатов парламента Кипра. В 1974 г. Турция ввела на Кипр свои войска, что «привело к оккупации части территории и дальнейшему „раздвоению“ двух общин» (Касаткина Н. М. Вводная статья к Конституции Республики Кипр // Конституции государств Европы. Т. 2). Впослед-

Конституция Ирландской Республики, также закрепляя на государственном уровне двуязычие (ирландский и английский языки), проводит различие в их правовом положении. Установлено, что «ирландский язык является государственным и первым официальным языком», тогда как английский язык признается вторым официальным языком (пп. 1, 2 ст. 8). Кроме того, делается уточнение, что может быть регламентировано использование одного из этих языков «только для одной или нескольких отдельных целей как для всего государства, так и для отдельной его части» (п. 3 ст. 8).

Что касается Республики Беларусь, то здесь Конституция закрепляет в качестве государственных языков белорусский и русский (ст. 17).

Необходимо отметить, что в других государствах-членах СНГ вопрос о статусе русского языка регулируется иначе. Так, Конституция Республики Казахстан, определяя, что государственным языком в стране признается казахский (п. 1 ст. 7), предусматривает, что «в государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык» (п. 2 ст. 7).

Многоязычие характерно для стран с неоднородным составом населения, таких как Бельгия и Швейцария. Конституция Швейцарии своеобразно регулирует вопрос о языках. С одной стороны, говорится, что языками страны «являются немецкий, французский, итальянский и ретороманский» (ст. 4), а с другой – называются официальные языки Союза, к которым относятся первые три; что же касается четвертого (ретороманского), то «в отношениях с лицами ретороманского языка официальным языком Союза является также ретороманский» (п. 1 ст. 70).

Швейцария – федеративное государство, поэтому Конституция содержит нормы, регулирующие вопрос о языках субъектов – кантонов: они сами «определяют свои официальные языки» (п. 2 ст. 70). Кроме того, Конституция решает задачи, связанные с сохранением и развитием языков. Во-первых, для сохранения взаимопонимания между языковыми сообществами кантоны должны уважать «традиционный языковой состав территорий» и принимать «во внимание

ствии в 1983 г. на территории турецкой общины была создана Турецкая Республика Северного Кипра со своими высшими органами государства. Данное государство подавляющим большинством стран мирового сообщества не признано до сих пор.

коренные языки меньшинства», поощрять обмен между языковыми сообществами (пп. 2 и 3 ст. 70); во-вторых, со своей стороны Союз (федерация) должен поддерживать многоязычные кантоны «при выполнении их особых задач», а также поддерживать мероприятия кантонов Граубюнден и Тичино «по сохранению и поощрению ретороманского и итальянского языков» (пп. 4 и 5 ст. 70).

В отличие от Швейцарии, в Бельгии в течение длительного периода сохранялись острые противоречия между французской частью населения (валлонами) и нидерландской (фламандцами). Это продолжалось до 1898 г., когда законом нидерландский язык был признан официальным наряду с французским. Однако только в 1954 г. Декларация о пересмотре Конституции 1831 г. закрепила необходимость добавления ст. 140, которая определила, что Конституция Бельгии «установлена на французском и нидерландском языках и что оба текста считаются подлинными», но «исключительно с точки зрения установления ее голландского текста»¹.

В результате реформы Конституции (1970–1993 гг.) унитарная Бельгия преобразовалась в федеративное государство, был решен вопрос и об официальных языках. Однако в Конституции Бельгии 1994 г. нет статьи, которая бы специально говорила о государственных языках. Этот вопрос затронут в ст. 198, включенной в раздел «О пересмотре Конституции». Согласно данной статье «по общему соглашению с Королем учредительные палаты (парламента. – П. С.) могут изменять нумерацию статей и подразделений статей Конституции, так же как и подразделение самой Конституции на отделы, главы и разделы, изменять терминологию положений, не подлежащих пересмотру, чтобы привести их в соответствие между французским, нидерландским и немецким текстами Конституции». Следовательно, официальными языками в Бельгии признаются французский, нидерландский и немецкий. Однако в силу ст. 30 Конституции «употребление языков, принятых в Бельгии, не является обязательным; оно может регулироваться лишь законом и только в отношении актов органов государственной власти и для судопроизводства». В регламенте палат бельгийского парламента определяется порядок использования языков в работе Палаты представителей и Сената². Наконец, скажем об унитарных государствах, но тех,

¹ Конституции буржуазных государств Европы. М., 1957.

² Règlement de la Chambre des représentants. Octobre 2003 // URL: http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementF.pdf; Règlement du

в составе которых имеются автономные образования, прежде всего Испании и Италии. Необходимо проанализировать конституционную регламентацию использования языков как на общенациональном (государственном) уровне, так и в составных частях.

В Испании вопрос об официальных языках регулируется ст. 3 Конституции, где, как уже было сказано, закреплено, что «кастильский является официальным государственным языком», «испанцы обязаны его знать и имеют право пользоваться им» (п. 1). Остальные языки Испании признаются «также официальными в соответствующих автономных сообществах согласно их статутам» (п. 2 ст. 3). Кроме того, согласно п. 3 ст. 3 «богатство языков и разнообразие диалектов Испании является частью ее культурного наследия и пользуется особым уважением и защитой».

Вопрос о региональных официальных языках, например используемых в Стране Басков, Каталонии, более подробно определяется статутами этих автономных образований, утверждаемыми органическим законом, принятым парламентом Испании – Генеральными Кортесами. Так, в силу п. 1 ст. 6 Органического закона 3 от 18 декабря 1979 г. «О статуте об автономии Страны Басков» «*Ei euskera* (баскский язык. – *П. С.*) – собственный язык Страны Басков, наряду с кастильским (испанским. – *П. С.*), является официальным в *Euskadi*, и все жители имеют право изучать оба языка и пользоваться ими»¹. Аналогичная норма закреплена в пп. 1, 2 ст. 3 Органического закона 4 от 18 декабря 1979 г. «О статуте об автономном образовании Каталонии»: «Собственным языком Каталонии является каталонский. Каталонский язык является официальным языком для Каталонии наряду с кастильским, официальным во всем испанском государстве»².

Sénat de Belgique. 2003 // URL: http://www.senate.be/doc/reglement_fr.pdf.

¹ О статуте об автономии Страны Басков: Органический закон 3 от 18 декабря 1979 г. // Испания. Конституция и законодательные акты / пер. с исп. М., 1982. С. 317–348.

² О статуте об автономии Страны Басков: Органический закон 3 от 18 декабря 1979 г. // Там же. С. 279–316. В 2006 г. принят Органический закон «О реформе Статута об автономии Каталонии», в который включена гл. III «Права и обязанности в языковой сфере». В ст. 32 закреплено, что «каждый человек имеет право не подвергаться дискриминации по языковым признакам. В том, что касается языка, юридические акты, совершаемые на любом из двух официальных языков, полностью действительны и имеют юридическую силу». В следующих статьях (ст. 33–36) регламентируются языковые права при обращении в органы общественного управления и государственные учреждения, право выбора языка в сфере образования

Статуты обоих автономных сообществ в тех же статьях предусматривают, что их парламенты (генеральные правления) гарантируют правильное и официальное использование обоих языков, принимают необходимые меры для их изучения, чтобы «достичь полного равенства граждан Каталонии в отношении их прав и обязанностей» (п. 3 ст. 3) и чтобы никто не мог «подвергаться дискриминации по языковому признаку», как сказано в п. 3 ст. 6 Статута Страны Басков.

Наконец, оба статута содержат нормы, направленные на защиту собственных языков или их определенных говоров. Так, в Стране Басков существует Академия баскского языка, которая выступает «официальным консультативным органом в отношении *euskera*» (п. 4 ст. 6). Кроме того, «если язык *euskera* является родным для баскского населения других областей и объединений, то академические институты и культурные центры могут поддерживать с ними связи и осуществлять переписку» (п. 5 ст. 6). В Каталонии аранеский говор должен быть объектом преподавания, особого уважения и защиты (п. 4 ст. 3 Статута).

Порядок использования языка национальных меньшинств законодательно регламентируется и в отдельных регионах Италии. Так, в области Трентино-Альто-Адидже (Южный Тироль), включающей провинции Тренто и Больцано, признается равенство прав граждан независимо от языковой принадлежности в соответствии с положениями Специального статута от 31 августа 1972 г., согласно которому, во-первых, «областные и провинциальные законы, а также областные и провинциальные регламентарные акты публикуются в Официальном бюллетене области на итальянском и немецком языках» (ст. 57); во-вторых, до их вступления в силу законы и декреты республики, представляющие интерес для области¹, публикуются в том же издании на немецком языке (ст. 58). Впрочем, хотя в Трентино-Альто-Адидже немецкий язык приравнивается «к итальянскому – официальному языку Государства», для законодательных актов, публикуемых на двух языках, «основным считается итальянский» (ст. 99). Кроме того, Специальный статут устанавливает порядок использования немецкого языка в судебных учреждениях, на засе-

и т. д. (Organic Law 6/2006 of the 19th July, on the Reform of the Statute of Autonomy of Catalonia // URL: http://www.parlament.cat/porteso/estatut/estatut_angles_100506.pdf).

¹ Сводный текст конституционных законов о Специальном статуте Трентино-Альто-Адидже от 31 августа 1972 г. // Италия. Конституция и законодательные акты / пер. с ит. М., 1988. С. 254–278.

даниях коллегиальных органов провинции Больцано и в местных учреждениях, в переписке и в устном общении с ними, в топонимике и т. д. В ст. 102 Статута содержатся нормы, регулирующие правовое положение латинов – языкового меньшинства ретороманского происхождения, проживающего в коммунах провинции Тренто: допускается использование латинского языка, гарантируется преподавание в школах на этом языке.

В другой автономной области Италии – Валле-д’Аоста – в соответствии со Специальным статутом¹ допускается использование французского языка: в частности, «публичные акты могут быть составлены на одном или другом языке, за исключением актов судебной власти, которые составляются на итальянском». Статут, во-первых, устанавливает, что «административные органы государства принимают на службу в Валле, по возможности, чиновников-уроженцев данного региона или тех, кто знает французский язык»; во-вторых, регламентирует порядок обучения в школах на французском языке.

Немецкоязычное население коммун Вале ди Лиз в силу регионального закона имеет право сохранять свои особенности, лингвистические и культурные традиции, причем ему гарантируется обучение на немецком языке посредством адаптации в соответствии с местными потребностями (ст. 40bis).

Использование двух официальных языков предусматривается и в автономных образованиях Дании: на Фарерских островах (фарерского и датского)², в Гренландии (гренландского и датского); на Аландских островах в Финляндии (шведского и финского)³. Законодательные акты о самоуправлении этих территорий регламентируют использование фарерского, гренландского и шведского языков в различных сферах деятельности⁴.

В конституциях ряда европейских стран нет норм (статей) о закреплении государственного (официального) языка. Например, нет

¹ Statut spécial de la Vallée d’Aoste (Mis à jour compte tenu des modifications introduites par la Loi constitutionnelle n. du 31 janvier 2001). Realiratta a cura della Direzione Affari Legislativi. Marzo, 2001 // URL: http://www.consiglio.regione.vda.it/statuto/statuto_f.asp.

² Страны мира сегодня: справ. Т. 1: Европа. М., 2011. С. 1-38-1.

³ Там же. Т. 2: Америка. С. 2-20-1.

⁴ Act on Greenland self-government, 2009 // URL: <http://www.nanoq.gl>; Home Rule Act of the Faroe Islands 1948 // URL: http://www.stm.dk/_p_12710.html; Act on the Autonomy of Åland (1991/1144) // URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf>.

положений о государственном языке в Конституции Люксембурга, однако официальными языками в этой стране признаются французский, немецкий и люксембургский диалект – франсик мозелан¹.

В отдельных конституциях содержатся нормы, указывающие на государственный язык страны. Так, согласно § 98 Конституции Норвегии на государственные должности могут назначаться лишь норвежские граждане, говорящие на языке страны. Одной из основных задач государства в Португалии называется защита португальского языка и содействие его международному распространению (ст. 9 Конституции).

Говоря о государственных (официальных) языках, следует отметить особенности их оформления. Так, в Республике Молдова государственный молдавский язык функционирует «на основе латинской графики» (п. 1 ст. 13 Конституции). В Македонии и Хорватии согласно конституции официальными языками признаются соответственно македонский язык с кириллическим алфавитом (ст. 7) и хорватский язык с латинским алфавитом (ст. 12). Вместе с тем в этих странах в муниципальных образованиях, где большинство составляют представители национальных меньшинств, наряду с официальными языками может использоваться язык и алфавит этих национальностей (в Македонии), в Хорватии же «может быть введен в официальное использование другой язык, а также кириллический или иной алфавит в соответствии с предписаниями закона».

Более конкретная норма включена в Конституцию Словении, закрепляющую в качестве официального языка словенский (ст. 11): «На территории общин, где проживает итальянское или венгерское национальное меньшинство, официальным языком также является соответственно итальянский или венгерский».

Во многих конституциях содержатся положения, предусматривающие возможность (право) пользоваться, кроме государственного, и родным языком. «Никто не может быть лишен права пользоваться родным языком» (п. II ст. 45 Конституции Азербайджана), государство «обеспечивает свободное использование и развитие других языков, на которых говорит население» (п. II ст. 21). В Республике Беларусь «каждый имеет право пользоваться родным языком, выбирать язык общения» (абз. 3 ст. 50). В Болгарии граждане, для которых болгарский язык не родной, имеют право вместе с бол-

¹ Страны мира сегодня. Т. 1. С. 1-22-1.

гарским языком изучать и использовать свой язык (п. 2 ст. 36), но изучение и использование болгарского языка рассматриваются не только как право, но и как обязанность. В Эстонии «в регионах, где эстонский язык не является языком большинства населения, местные самоуправления могут в установленном законом порядке вести внутреннее делопроизводство на языке большинства постоянно проживающего населения этого региона» (ст. 52 Конституции).

Конституции государств Европы, провозглашая равенство всех граждан перед законом, к числу оснований, по которым нельзя подвергать дискриминации, относят язык. Причем свобода выбора языка может оформляться как краткими формулировками (в Швейцарии: «Свобода употребления языков гарантируется Конституцией» (ст. 18); в Турции: «Все равны перед законом независимо от языка, расы, мировоззрения, философских взглядов, религии, веры и тому подобного» (ст. 3) и пр.), так и более развернутыми, включающими составной частью слово «язык» (конституции Азербайджана (ст. 25), Армении (ст. 15), Словакии (ст. 12), Словении (ст. 14), Хорватии (ст. 14), Финляндии (§ 6), Португалии (ст. 13) и т. д.).

В ряде европейских стран конституции, закрепляя только один государственный (официальный) язык, попутно в большем или меньшем объеме содержат нормы и о других языках, в частности языках национальных меньшинств. Много по сравнению с другими странами таких норм включено в конституции Словении и Македонии.

В Словении представителям национальных сообществ (венгерских и итальянских национальных общин) предоставлено «право на воспитание и образование на родном языке», а также на организацию и развитие такого воспитания и образования. Области, в которых двуязычное образование обязательно, определяются законом (ст. 64).

В Македонии государство гарантирует защиту языковой идентичности национальности, а «представители национальностей имеют право преподавать на своем родном языке в начальной и средней школе». При этом оговаривается, что в таких школах «изучается и македонский язык» (ст. 48).

В Албании представители национальных меньшинств вправе «выражать свою... языковую самобытность, обучать и учиться на

родном языке» (ст. 20); в Словакии гражданам, принадлежащим к национальным меньшинствам, гарантируется, наряду с другими, право «распространять и получать информацию на родном языке», «право образования на своем языке», «право пользоваться своим языком в официальных отношениях» (пп. 1, 2 ст. 34); в Хорватии «представителям всех народов и национальных меньшинств гарантируется свобода выражения народной принадлежности, свободное использование своего языка и письменности, а также право на культурную автономию» (ст. 15).

В Австрии Федеральный закон от 7 июня 1976 г. «О правовом положении национальных меньшинств»¹ включает норму, согласно которой государственным языком Республики является немецкий, что, однако, не должно ущемлять права языковых меньшинств, предоставленные им федеральным законодательством (ст. 8). Закон предусматривает, что должностные лица учреждений и ведомств, в которых допускается использование наряду с немецким языком как государственным языка национального меньшинства, должны владеть этим языком. Более того, «допускается дополнительное использование языка национального меньшинства для общих публичных объявлений в тех общинах, в которых язык национального меньшинства предусмотрен как официальный» (п. 4 § 13).

Конституции Норвегии, Швеции и Основной закон Финляндии особое внимание уделяют правовому положению малочисленного народа саами, проживающего на севере этих стран.

Согласно § 110а Конституции Норвегии в обязанности государственных органов «вменяется создание возможностей для того, чтобы народность саами могла обеспечить и развивать свой язык, свою культуру и свою общественную жизнь». В 1989 г. норвежским парламентом принят Закон «О Законодательном собрании саами и других правовых вопросах, связанных с народом саами (Закон о саами)», цель которого – предоставление возможности этому народу «сохранять и развивать свой язык, культуру и образ жизни» (§ 1-1). Закон о саами содержит норму о том, что на заседаниях Законодательного собрания саами «все лица имеют право говорить на языке саами или на норвежском языке согласно собственному желанию» (§ 2-13).

¹ О правовом положении национальных меньшинств: Федеральный закон от 7 июня 1976 г. (закон о национальных меньшинствах) // Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты / пер. с нем. М., 1985. С. 326–328.

Аналогичные вопросы нашли отражение в Основном законе Финляндии, закрепляющем, что «саами как древние обитатели страны, а равно цыгане и другие группы вправе сохранять и развивать свои собственные языки и культуру», а также в соответствии с законом «пользоваться своим языком в государственных органах» (§ 17). Подобная норма содержится в Конституции Швеции, в Акте от 27 февраля 1974 г. «Форма правления» (§ 2).

Конституции других европейских стран применительно к правовому положению национальных меньшинств содержат несколько иные формулировки. Так, в Конституции Республики Беларусь (абз. 3 ст. 50) говорится, что в соответствии с законом государство гарантирует «свободу выбора языка обучения и воспитания»; в Литве граждане, принадлежащие к национальным общинам, «имеют право на развитие своего языка, культуры и обычаев» (ст. 37 Конституции).

Охрану языковых меньшинств предусматривают конституции Италии (ст. 6), Азербайджана (ст. 37) и других государств, указывая на имеющиеся особенности. Так, Конституция Польши, закрепляя в качестве официального языка польский, указывает, что «настоящим предписанием не нарушаются права национальных меньшинств, вытекающие из ратифицированных международных договоров» (ст. 27). Можно найти примеры таких норм и в конституциях других стран.

Анализ положений конституций и законодательных актов показывает, что правовое регулирование использования языков в европейских странах неодинаково, но при этом можно видеть как общие его черты, присущие многим странам, так и особенности, характерные для отдельных стран.

Национально-лингвистическая составляющая в формировании, структуре и деятельности органов государства в зарубежных странах*

Конституции, законы и иные нормативные акты ряда зарубежных стран, в частности государств Европы и Азии, с неоднородным составом населения включают нормы, регламентирующие вопрос о национально-лингвистической составляющей в высших органах как федеративных, так и унитарных государств.

В конституциях такие нормы касаются формирования палат парламентов. Особенно показательна в этом плане Бельгия. Как известно, во второй половине прошлого века в процессе эволюции государственного устройства Бельгия стала федерацией, включающей три сообщества (Французское, Фламандское и Немецкоязычное) и три региона (Валлонский, Фламандский и Брюссельский) (ст. 1–3 Конституции Бельгии от 17 февраля 1994 г.¹). В новой европейской федерации сохранился двухпалатный парламент, состоящий из Палаты представителей и Сената. Однако если порядок формирования нижней палаты остался в основном прежним (избрание депутатов прямыми выборами с применением системы пропорционального представительства – ст. 61, 62), то порядок образования верхней палаты существенно изменился (ст. 67), теперь сенаторы занимают места по-разному: одна часть избирается непосредственно гражданами, имеющими право голоса, на тех же принципах, что и депутаты Палаты представителей, другая – назначается представительными органами сообществ, третья – кооптируется двумя первыми категориями сенаторов.

Статья 67 Конституции закрепляет сложный порядок замещения мест в Сенате, предусматривает разное представительство в Сенате сообществ и регионов (§ 1)². Среди членов верхней палаты

* *Российский юридический журнал*. 2012. № 5.

¹ Здесь и далее статьи приводятся по: Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. М., 2001.

² Согласно § 1 ст. 67 Конституции Бельгии: 1) 25 сенаторов избираются посредством прямых выборов нидерландской избирательной коллегией, т. е. жителями Фландрии; 2) 15 сенаторов избираются аналогичным путем французской коллегией, т. е. населением Валлонии; 3) десять сенаторов назначаются Советом Фламандского сообщества, именуемым Фламандским советом, из своего состава; 4) десять сенаторов назначаются Советом Французского сообщества из своего состава;

следует выделить три категории сенаторов: сенаторы, избираемые непосредственно гражданами на тех же принципах, что и депутаты в Палату представителей (их 40); сенаторы, назначаемые сообществами и обладающие «двойным мандатом» (21); кооптируемые сенаторы (10)¹. По лингвистическому признаку в общее число сенаторов (71) входят 29 франкоязычных сенаторов, 41 нидерландскоязычный и один немецкоязычный.

Анализируя состав Сената, бельгийские авторы показывают место каждой категории сенаторов: «Гарантируя представительство федеральных образований внутри верхней палаты, сенаторы сообщества вписываются, следовательно, в логику федерального бикамерализма. Прямое избрание части сенаторов позволяет, впрочем, представить Сенату некоторую народную легитимность»². Аналогичную позицию занимают и другие ученые, считающие, что состав Сената полнее отражает биполярную структуру бельгийского государства, основанную на двух крупных сообществах, не оставляя без внимания региональный фактор, поскольку, по крайней мере, семь сенаторов (из них шесть франкофонов) должны проживать в двуязычном регионе Брюссель-столица³.

Конституция содержит специальные нормы, касающиеся представительства в Сенате от двуязычного региона Брюссель-столица, указывая, сколько сенаторов и каких категорий (франкоязычных и нидерландскоязычных) должно постоянно проживать в двуязычном регионе на день избрания в верхнюю палату (§ 2 ст. 67).

Вопрос о национально-лингвистическом представительстве достаточно подробно регламентируется законодательством Китайской Народной Республики. С учетом многонационального состава населения Конституция КНР, законы и другие нормативные акты закрепляют представительство национальных меньшинств в различных высших органах государства и органах местного самоуправления.

5) один сенатор назначается Советом Немецкоязычного сообщества из своего состава; 6) шесть сенаторов кооптируются сенаторами, указанными в пп. 1 и 3; 7) четыре сенатора назначаются сенаторами, названными в пп. 2 и 4. В соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию в мае 2007 г., представительные органы сообществ и регионов (советы) переименованы в парламенты.

¹ La Constitution Belge. Texte coordonné du 17 février 1994 // URL: http://www.senate.be/doc.const_fr.html.

² Legast C. Ce qui va changer en matière électorale // Socialisme. 1993. № 239. P. 68.

³ Alen A., Erges R. La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'Etat de 1993. Bruxelles, 1994. P. 37.

Так, согласно Конституции КНР «все национальные меньшинства должны иметь соответствующее число представителей» во Всекитайском собрании народных представителей (ВСНП) (ст. 59); аналогичное число представителей национальных меньшинств должно входить и в состав Постоянного комитета ВСНП (ст. 65)¹.

Конкретизируя нормы представительства от различных административно-территориальных единиц, в которых проживают национальные меньшинства, Закон КНР от 1 июля 1979 г. «О выборах во Всекитайское собрание народных представителей и в местные собрания народных представителей различных ступеней» (с изм.) предписывает, что «национальности с особенно малочисленным населением должны иметь, по крайней мере, по одному депутату» в ВСНП (ст. 17)².

Элементы национально-лингвистического представительства имеют место при формировании парламента и в других, кроме Бельгии, европейских странах. Так, в Италии, состоящей из 20 автономных областей, в соответствии с Конституцией верхняя палата – Сенат – избирается по областям, «ни одна область не может иметь меньше семи сенаторов, а Валле-д’Аоста – одного сенатора» (ст. 57). Следует иметь в виду, что в трех автономных областях, имеющих особый статус, наряду с итальянцами проживают этнические меньшинства: в Трентино-Альто-Адидже определенную часть населения составляют немецкоязычные тирольцы и ладины, в Фриулии-Венеции-Джулии – фриулы и словенцы, в Валле-д’Аосте – франкоязычное население. Представительство от последней области – один сенатор – установлено непосредственно Конституцией (ст. 57), а число сенаторов от других областей регулируется законом.

В отличие от Италии, в Испании, включающей 17 региональных автономных сообществ, из которых три образованы национальностями (Каталония, Страна Басков, Галисия), а остальные – территориальными регионами, верхняя палата парламента – Сенат – согласно Конституции является органом территориального представительства, однако закреплено наличие в верхней палате

¹ Статьи конституций государств Азии приводятся по: Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2010.

² Закон Китайской Народной Республики о выборах во Всекитайское собрание народных представителей различных ступеней от 1 июля 1979 г. // Современное законодательство Китайской Народной Республики: сб. нормат. актов / сост., ред. и авт. предисл. Л. М. Гудошников. М., 2004. С. 78–105.

представителей региональных автономных сообществ, которые «назначают по одному сенатору и еще по одному сенатору от каждого миллиона населения, проживающего на его территории». Следовательно, три названных автономных сообщества вправе иметь своих представителей в Сенате. Поскольку в соответствии с п. 2 ст. 69 Конституции от каждой провинции (их в Испании 50, включая провинции, из которых состоят региональные автономные сообщества, созданные национальностями) избирается прямым и тайным голосованием по четыре сенатора, то это дает основание говорить о представительстве от данных автономных сообществ. Итак, в Испании «Сенат формируется двумя типами сенаторов: от провинций и от автономий»¹, включая образованные национальностями.

Вопрос о представительстве региональных автономных сообществ в парламенте закреплен и в их статутах. Так, в силу Статута об автономии Каталонии ее парламент «правомочен назначать сенаторов, представляющих Генеральное правление в Сенате» (ст. 34)². Аналогичное положение содержится в Статуте об автономии Страны Басков: «Парламенту принадлежит право назначать сенаторов, которые должны представлять Страну Басков» (ст. 28)³.

В Дании автономные образования – Фарерские острова (большинство жителей являются коренными фарерцами) и Гренландия (в основном население состоит из эскимосов и их потомков), на территории которых фарерский и гренландский языки наряду с датским считаются официальными, – направляют в датский парламент (Фолькетинг) по два депутата, представляющих интересы населения, проживающего на островных территориях.

¹ *Lopez K. A.* Испанский Сенат как палата территориального представительства // Государственная и местная власть: правовые проблемы (Россия – Испания): сб. науч. тр. / под ред. М. В. Карасевой. Воронеж, 2006. С. 44.

² О Статуте об автономии Каталонии: Органический закон 3 от 18 декабря 1979 г. // Испания. Конституция и законодательные акты / пер. с исп. М., 1982. С. 279–316. В 2006 г. принят Органический закон «О реформе Статута об автономии Каталонии», в котором сохранено положение о назначении парламентом Каталонии сенаторов, представляющих интересы Генерального правления в Сенате Испании (подп. «а» п. 1 ст. 61) (Organic Law 6/2006 of the 19th July, on the Reform of the Statute of Autonomy of Catalonia // URL: http://www.parlament.cat/porteso/estatut/estatut_angel_100506.pdi).

³ О Статуте об автономии Страны Басков: Органический закон 3 от 18 декабря 1979 г. // Испания. Конституция и законодательные акты. С. 317–348.

В Финляндии, где официальными языками признаются финский и шведский, население автономного образования Аландских островов, подавляющее большинство жителей которых – шведы (около 95 %)¹, избирает в парламент (Эдускунту) одного своего представителя.

В Великобритании законодательством для каждого из регионов установлена специальная квота представительства от регионов в нижней палате парламента – Палате общин: Шотландии предоставлено 72 депутатских места, Уэльсу – 40, Северной Ирландии – 18. Все они замещаются путем прямых выборов тайным голосованием избирателей соответствующих регионов. Следует иметь в виду, что «на центральном уровне определена система исполнительных органов, призванных учитывать их специфику, созданы специальные комитеты в Парламенте. В 1967 г. был принят закон об уравнивании в правах валлийского языка с английским»².

В Словакии в соответствии с Конституцией национальные меньшинства – национальные итальянское и венгерское сообщества – должны быть «непосредственно представлены в представительных органах местного самоуправления и в парламенте» (абз. 3 ст. 64).

В Бельгии национально-лингвистический принцип действует и при формировании органов субъектов федерации и автономных образований. С учетом этого образуется совет (ныне парламент) Брюссельского региона. Он состоит из избираемых на прямых выборах франкофонов и нидерландофонов (фламандцев), проживающих на территории этого двуязычного региона; как и в палатах бельгийского парламента, в этом представительном органе региона создаются лингвистические группы: французская и нидерландская.

Вопрос о национальном представительстве в органах автономных образований регламентирует и Конституция КНР, устанавливающая, что «в состав собраний народных представителей автономных областей, автономных округов и автономных уездов наряду с депутатами от национальности, осуществляющей районную авто-

¹ *Дербишайр Дж. Д., Дербишайр Я.* Политические системы стран мира: в 2 т. / пер. с англ. М., 2004. Т. 2. С. 407.

² *Маклаков В. В.* Конституция Великобритании (Вступительная статья) // Конституции зарубежных государств: учеб. пособие. 7-е изд., перераб и доп. М., 2010. С. 19. В Великобритании шотландцы составляют 9,6 % населения страны, ирландцы – 2,4 %, валлийцы – 1,9 %, англичане – 81,5 %, выходцы из других стран – 2 % (*Дербишайр Дж. Д., Дербишайр Я.* Указ. соч. С. 365).

номии, входит соответствующее число депутатов от других национальностей, проживающих в данном административном регионе» (ст. 113).

Аналогичные нормы о представительстве национальных меньшинств, компактно проживающих на территории более крупных меньшинств, содержатся в Законе КНР о национальной районной автономии от 31 мая 1984 г., в соответствии со ст. 16 которого кроме национальности, осуществляющей районную автономию, «другие национальности, проживающие в данном административном районе, также должны быть соответствующим образом представлены в собраниях народных представителей районов национальной автономии»¹.

Конституция и законодательство КНР регулируют вопрос о руководителях автономных образований. Так, согласно ст. 114 Конституции «председатели автономных районов, начальники автономных округов и автономных уездов должны быть гражданами тех национальностей, которые осуществляют районную автономию». Нормы о других должностных лицах – членах правительств автономных образований – содержатся в ст. 17 Закона о национальной районной автономии: «Другие лица, входящие в состав народных правительств автономных районов, автономных округов и автономных уездов, по возможности должны принадлежать к национальностям, осуществляющим районную автономию, и другим национальным меньшинствам».

Законодательство КНР аналогичным образом регулирует представительство и в других органах государственной власти. В силу ст. 113 Конституции КНР и ст. 16 Закона о национальной районной автономии председатели или заместители председателей постоянных комитетов собраний народных представителей районов национальной автономии должны быть гражданами тех национальностей, которые осуществляют районную автономию.

Конституции отдельных стран с неоднородным составом населения регулируют порядок формирования и ряда других органов государства с учетом национально-лингвистического принципа. Так, Федеральное правительство Бельгии – Совет министров, состоящее не более чем из 15 членов, за возможным исключением

¹ Закон Китайской Народной Республики о национальной районной автономии от 31 мая 1984 г. // Китайская Народная Республика. Законодательные акты / под ред. Л. М. Гудошниковой. М., 1989. С. 49–66.

премьер-министра, включает «равное число франкоязычных и нидерландскоязычных министров» (ст. 99 Конституции), однако это положение не распространяется на государственных секретарей.

Лингвистический подход отражается и в структуре органов исполнительной власти одного из субъектов Бельгийской федерации – в Брюссельском двуязычном регионе, где функционируют две коллегии: по делам Французского сообщества и по делам Фламандского сообщества, причем каждая представлена двумя членами, принадлежащими соответственно к французской и нидерландской лингвистическим группам.

Аналогичное положение существует и в автономных образованиях – субъектах унитарных государств. Например, в Италии в области Трентино-Альто-Адидже, состоящей из двух провинций: Трентино и Больцано, председатель областного совета на первые 30 месяцев избирается из советников, принадлежащих к немецкой группе, а его заместитель – из лиц, входящих в состав итальянской группы. В последующий период (на очередные 30 месяцев) председатель и его заместители избираются наоборот: председатель – из состава немецкой лингвистической группы, а заместители – из числа членов, принадлежащих к итальянской группе (ст. 30). Подобным образом регулируется вопрос о председателе и его заместителе в Провинциальном совете Больцано (ст. 49).

Состав Областной джунты (органа исполнительной власти) и состав Провинциальной джунты Больцано «должны соответствовать языковым группам, представленным в их советах». Статут области предусматривает, что один из двух заместителей Областной джунты должен принадлежать к итальянской группе, а другой – к немецкой (ст. 36). На основе такого же принципа регулируется вопрос об этих должностных лицах и применительно к Провинциальной джунте Больцано, где один из заместителей – представитель немецкой группы, другой – итальянской (ст. 50)¹.

Проблема национально-лингвистического представительства затронула и судебную систему. Так, в процессе реформирования Конституции Бельгии в судебной системе государства создан Арбитражный суд. Его правовое положение впервые было конституционно закреплено в 1980 г. в новой ст. 107ter Конституции 1831 г.,

¹ Сводный текст законов о Специальном статуте Трентино-Альто-Адидже // Италия. Конституция и законодательные акты / пер. с ит. М., 1988. С. 254–278.

образовавшей новую главу IIIbis «Предупреждения конфликтов»¹. В окончательном виде нормы, регулирующие правовое положение этого важного судебного органа, были сформулированы в ст. 142 Конституции 1994 г. в специальном разделе «Об Арбитражном суде»². Впоследствии полномочия, состав и порядок деятельности этого суда были определены Специальным законом от 6 января 1989 г.³

По закону суд должен состоять из 12 судей, включая двух председателей, на основе равного представительства от двух основных лингвистических групп Бельгии: шесть франкоговорящих бельгийцев и шесть нидерландскоязычных. Судьи каждой лингвистической группы избирают председателя. Последние по очереди в течение года исполняют обязанности председателя суда. Кроме того, Закон от 6 января 1989 г. закрепил, что дела рассматриваются в составе семи судей: по три представителя от каждой лингвистической группы и председатель, а в случаях, предусмотренных законом, при рассмотрении наиболее важных дел – в пленарном заседании в составе 10 или 12 судей. При этом должно быть равное количество судей от каждой лингвистической группы.

В 1998 г. в Конституцию Бельгии включена важная норма, учреждающая в Бельгии Высший совет правосудия (ВСП), образуемый, как и Конституционный суд, с учетом лингвистического принципа. ВСП состоит из двух коллегий: франкоязычной и нидерландскоязычной, каждая из которых включает «равное количество членов и состоит на паритетных началах, с одной стороны, из судей и служащих прокуратуры, непосредственно избираемых их коллегиями, и с другой стороны – из иных членов, назначаемых Сенатом квалифицированным большинством» (§ 3 ст. 151).

В Швейцарии, как и в Бельгии, «при выборах судей Союзного суда обоего пола Союзное собрание (федеральный парламент. – П. С.) принимает во внимание представительство официальных языков» (п. 4 ст. 188 Конституции).

¹ Constitution de la Belgique du 7 février 1831 // Constitutions of the countries of the World. Belgium. N. Y., 1989. P. 21–52.

² В соответствии с поправкой, внесенной в Конституцию Бельгии в мае 2007 г., этот суд, как и в подавляющем большинстве государств Европы, стал называться Конституционным.

³ Council of Europe (Consen de l'Europ). Bulletin on constitutional Case – Law. Special ed. Vol. 3. Basic texts 2. P. 5–23.

Национально-лингвистический принцип отражен и в функционировании государственных органов европейских стран, прежде всего парламентов. Так, в палатах бельгийского парламента в соответствии с § 1 ст. 43 Конституции в случаях, определенных Конституцией, избранные депутаты и сенаторы в каждой палате установленным законом способом подразделяются на франкоязычную и нидерландскоязычную лингвистические группы. Одновременно Конституция конкретизирует порядок распределения сенаторов на лингвистические группы: сенаторы, указанные в пп. 1, 3 и 6 § 1 ст. 63, образуют нидерландскую лингвистическую группу, а сенаторы, перечисленные в пп. 2, 4 и 7 § 1 ст. 63, – французскую. Распределение членов палат парламента по двум лингвистическим группам происходит для принятия законов по вопросам, названным в Конституции, в решении которых заинтересованы обе лингвистические группы, представляющие соответственно интересы населения Валлонии и Фландрии.

В Бельгии, где законодательной инициативой обладают члены палат парламента и органы исполнительной власти, национально-лингвистический принцип учитывается и в законодательном процессе. Законопроекты должны быть напечатаны на двух языках: французском и нидерландском.

В силу Регламента Палаты представителей (ст. 74, 75)¹ и Регламента Сената (ст. 55–56)² предлагаемые правительственные законопроекты, как и изложение мотивов о необходимости их принятия и приложенные к ним материалы, должны быть напечатаны также на двух официальных языках. В отличие от членов правительства, депутаты и сенаторы, реализуя свое право законодательной инициативы, вносят предложения с обоснованиями на французском и нидерландском языках или на одном из двух языков по выбору. В последнем случае по распоряжению председателей палат они переводятся на другой язык, а затем направляются на рассмотрение.

Важное место в законодательном процессе отводится лингвистическим группам палат парламента, когда речь идет о принятии законов, затрагивающих интересы сообществ. Чтобы сохранить нормальные отношения между французским и фламандским обществами и обеспечить защиту их интересов (языковых и национальных) в ходе законодательного процесса, была введена так на-

¹ Règlement de la Chambre des représentants. Bruxelles, 2010.

² Règlement du Sénat de Belgique. Bruxelles, 2010.

зываемая процедура звонка сигнализации (*une procédure de sonnette d'alarme*). Она предусматривает, что если не менее трех четвертей представителей лингвистической группы после подготовки доклада и до окончательного голосования в палате за законопроект (предложения закона), за исключением закона о бюджете и законов, для принятия которых требуется «специальное большинство», могут внести мотивированную резолюцию об изъятии, по которой принятие проекта как серьезно осложняющего отношения между обществами не допускается, то такой проект передается в Совет министров для подготовки заключения (ст. 54).

Основной закон Финляндии от 11 июня 1999 г. применительно к деятельности парламента закрепляет, что в работе Эдускунты используется финский или шведский язык (§ 51). Кроме того, на финском и шведском языках в Эдускунту должны передаваться правительством или иным государственным органом «документы, необходимые для дел, которые должны рассматриваться», а также даваться ответы Эдускунты, ее письма, замечания комиссии и ее мнения, а также письменные предложения совета при председателе Эдускунты (абз. 2 § 51).

В особом порядке принимаются акты, определяющие правовое положение национальных меньшинств, в Хорватии. «Законы, регулирующие национальные права, Палата представителей (парламент. – *П. С.*) принимает большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов» (ст. 83 Конституции).

Национально-лингвистический принцип используется в деятельности государственных органов и в ряде стран Азии. Так, в Индии Конституция регулирует использование языков в работе парламента Союза и в легислатуре штата. Согласно ст. 120 «дела в парламенте ведутся на языке хинди или на английском языке», которые являются официальными (государственными) языками страны. Однако «председатель Совета штатов (верхняя палата), или спикер Народной палаты (нижняя палата), или лицо, действующее в качестве одного из них в зависимости от ситуации, может разрешить любому члену, который не может в должной степени изъясняться на хинди или английском языке, обращаться к палате на своем родном языке».

Подобная конституционная норма действует и в отношении ведения дел в легислатурах (парламентах) штатов, руководители которых вправе принять аналогичное решение в отношении членов Законодательного собрания или Законодательного совета, не владеющих ни хинди, ни английским языком (ст. 210)¹.

Конституция другой страны Азии – Республики Шри-Ланка – в отличие от Конституции Индии включает нормы, регулирующие использование государственных языков не только в парламенте, но и в органах местного самоуправления: ст. 20 наделяет члена парламента или члена Совета провинции или местного органа самоуправления «правом исполнять свои обязанности и осуществлять свои функции в парламенте [или таком Совете провинции, или органе самоуправления], используя любой из государственных языков»².

В Ираке, где официальными языками признаны арабский и курдский, Конституция предусматривает, что, «во-первых, высказывания, обсуждения и выступления в государственных органах, таких как Совет представителей (нижняя палата парламента. – П. С.), Совет министров, суды, и на официальных мероприятиях будут осуществляться на одном из двух языков; во-вторых, принятие и публикация официальных документов, а также ведение переписки осуществляются на двух официальных языках; в-третьих, органы власти и учреждения в Курдском районе используют оба языка» (ст. 4 Конституции Ирака).

Национально-лингвистическая составляющая в деятельности государственных органов закрепляется и в Конституции КНР: «Органы самоуправления в районах национальной автономии при осуществлении своих полномочий в соответствии с положени-

¹ Подробнее см.: *Дурга Дас Басу*. Основы конституционного права Индии / пер. с англ.; под общ. ред. М. М. Сайфулина; вступ. ст. М. М. Сайфулина, С. Ю. Кашкина. М., 1986. С. 548–570.

² Нормы, регулирующие использование языков в работе различных органов, закреплены в Конституции Шри-Ланки, в которую включена гл. IV «Язык». Необходимо отметить, что она своеобразно регламентирует вопрос об официальном и государственном языках. Так, ст. 18 определяет, что официальными языками республики являются сингальский и тамильский (пп. 1, 2), называя одновременно и связывающий язык, в качестве которого выступает английский. Но в ст. 20 закрепляется, что государственными языками Шри-Ланки признаны сингальский и тамильский языки.

ями об автономии пользуются одним или несколькими языками и письменностью, распространенными в районах национальной автономии» (ст. 121). Кроме того, в ст. 47 Закона о национальной районной автономии содержатся нормы, касающиеся деятельности органов государства: «Народные суды и народные прокуратуры районов национальной автономии должны проводить разбирательства и расследования на языке, распространенном в данной местности».

Сравнительный анализ конституций, законов и других нормативных актов зарубежных государств показывает, что вопрос о национально-лингвистической составляющей в формировании, структуре и деятельности органов государства решается по-разному, но, как правило, с учетом интересов национальных меньшинств.



Раздел 4. РЕЦЕНЗИИ

Рец. на кн.: Debbasch Ch. **Institutions administratives.** 2^{ème} éd. – P.: Libr. générale de droit et de jurisprudence, 1972. – 438 p.*

Книга Ш. Деббаша, декана факультета права и политических наук университета Экс-Марсель, автора ряда работ по французскому административному и государственному праву, посвящена исследованию французских административных институтов.

Монография состоит из обширного введения и четырех частей, разделенных на главы, отделы, параграфы. Каждая глава сопровождается соответствующей библиографией, содержащей большой перечень литературы.

Во введении автор раскрывает общие признаки административных институтов, которые представляют собой «структуры, созданные в обществе для руководства публичными делами» (с. 9), определяет соотношение институтов административных и политических, подчеркивая зависимость первых от вторых.

В первой части «Административная организация» отмечается, что базовые структуры администрации созданы на двух уровнях – центральном и местном; в первом случае они действуют от имени государства, во втором они могут представлять как государство, так и отдельные местные коллективы (департаменты и коммуны). По словам автора, центральная администрация в соответствии с Конституцией 1958 г. группируется вокруг президента республики, премьер-министра и министров, играющих «одновременно политическую и административную роль» (с. 43), причем, как указывается в монографии, в условиях режима Пятой республики президент Франции не только разделяет высшие административные полномочия с премьер-министром, но и эффективно их осуществляет, опираясь на возглавляемые им самим различные комитеты. Вместе с тем автор подчеркивает, что в настоящее время во Франции возрастает количество функций главы правительства, усиливается его реальная власть над министрами (с. 45).

* РЖ. *Общественные науки за рубежом. Сер. 4: Государство и право.* 1975. № 3.

В монографии обстоятельно рассматриваются структура министерств, бюро, инспекционный корпус, различные консультативные органы и т. д. Последних насчитывается около 5 тыс., из которых 95 % сосредоточены вокруг центральной администрации (с. 52), однако фактически они не играют существенной роли. Важным элементом правительственной структуры является Генеральный секретариат правительства, обеспечивающий подготовку заседаний правительства, разрабатывающий проекты правительственных законопроектов, декретов и т. п., а также координирующий функционирование министерских департаментов в целом. Анализируя эволюцию министерств, автор обращает внимание на рост числа министерств с шести в 1791 г. до 28 в 1972 г. (с. 54). «Эта „министерская инфляция“ поднимает множество проблем, в частности проблемы координации и двойных служб», – пишет он (с. 54).

В отличие от центральной, местная администрация включает два типа органов: с одной стороны, службы и должностные лица различных министерств, с другой – собственные органы территориальных коллективов. В связи с этим в работе рассматриваются институты централизации и децентрализации в системе французской административной организации, при этом отмечается, что централизация часто сопровождается децентрализацией, которая состоит в передаче местным агентам государства полномочий решения более или менее обширных вопросов.

Ш. Деббаш раскрывает сущность централизации, показывает характерные черты централизации в условиях Франции, ее формы (территориальная, техническая и др.), современные проблемы децентрализации и др. Рассматривая соотношение децентрализации и демократии, он полагает, что «централизация представляет собой неизбежное следствие демократии» (с. 68).

В работе подробно анализируется классическая коммунальная структура Франции, созданная Законом от 14 декабря 1789 г. По мнению автора, «коммуна представляет собой наиболее децентрализованный местный коллектив, наилучшую опору децентрализации» (с. 83). В настоящее время во Франции насчитывается около 38 тыс. коммун, но только в 37 из них проживает более 100 тыс. жителей, тогда как 34 449 коммун имеют менее чем по 2 тыс. жителей.

В книге анализируются система и структура коммунальных органов. Число избираемых муниципальных советников зависит от количества жителей коммуны и колеблется от девяти до 39, а в городах Лионе и Марселе соответственно 61 и 63. Всего во Франции

избирается около 480 тыс. советников (с. 86). Выборы в муниципальные советы проводятся на основе мажоритарной системы в два тура, причем ко второму туру, как и на парламентских выборах, допускаются лишь те списки, которые получили не менее 10 % голосов в первом туре. «Теоретически муниципальные выборы, – пишет автор, – являются административными выборами, где политика отсутствует. Качество хорошего управляющего должно цениться выше, чем качество политического деятеля. В действительности, особенно в крупных городах, выборы политизированы и развертываются под знаменем политических партий...» (с. 86).

Рассматривая компетенцию и функционирование муниципальных органов, автор подчеркивает значимость контроля центральной власти за деятельностью местных органов (опека над должностными лицами, контроль за актами), показывает роль префекта.

В монографии проводится мысль о том, что функции мэра, как и функции префекта, суть функции двоякого рода: мэр выступает одновременно агентом государства и агентом коммуны. Но в отличие от префекта департамента мэр – «выборная» власть, которая кумулирует два порядка функций (с. 95). Персонал коммун насчитывает 309 тыс. должностных лиц различных категорий, которые комплектуются в соответствии с Законом 1952 г. Ш. Деббаш обращает внимание на то, что во Франции происходит постоянное «постарение» административного персонала коммун: две трети должностных лиц старше 35 лет, более 40 % – старше 45 лет и только 10 % – моложе 25 лет (с. 101).

В книге затрагивается проблема перегруппировки и слияния коммун, однако, по мнению автора, создание дистриктов во Франции используется недостаточно: в 1966 г. насчитывалось 67 дистриктов, объединивших 454 коммуны, причем из 41 с населением свыше 100 тыс. жителей только в пяти существовали дистрикты.

Департамент рассматривается, с одной стороны, как административный округ, а с другой – как децентрализованный коллектив. Важнейшее место в системе департаментских органов занимает префект, который является представителем государства в департаменте. Административный аспект префекторальной функции неразрывно связан с порядком замещения данной должности. Префект назначается декретом президента в Совете министров по предложению премьер-министра и министра внутренних дел (с. 117). Автор

считает, что правительство несколько связано при назначении префектов, так как должно назначать три четверти префектов из числа супрефектов (с. 117), хотя тут же добавляет, что «свобода выбора позволяет правительству попросту назначать префектов из среды чиновников, которые не являются частью префекториального корпуса» (с. 117). Рассматривая функции префекта, автор подчеркивает, что Пятая республика захотела восстановить власть префекта над различными внешними службами министерств, расположенными в департаменте. Декрет от 14 марта 1964 г. снова подтвердил, что префект является представителем всех министров и что он становится «единственной департаментской властью, полученной путем передачи министерских полномочий» (с. 120).

Важным должностным лицом в департаменте является супрефект, назначаемый в 317 административных округах, на которые разделены департаменты. Супрефект назначается, как правило, из числа выпускников Национальной административной школы (ЕНА) и гражданских администраторов Министерства внутренних дел. Он осуществляет опеку над коммунами. Департамент как децентрализованный коллектив располагает собственными органами (генеральный совет, департаментские комиссии). В монографии рассматриваются их состав и функции. Из 3 тыс. генеральных советников 9,9 % избраны в городах с населением свыше 30 тыс. жителей, охватывающих 28,5 % населения, а более 60 % советников – в кантонах с населением менее 10 тыс. жителей. «Генеральные советы, таким образом, – указывает автор, – часто дают анахроническое изображение департамента» (с. 128). Примерно треть советников – лица свободных профессий, четвертая часть занята в промышленности и торговле, столько же – в сельском хозяйстве, десятая часть – в прошлом государственные служащие (чиновники). Автор сообщает также, что половина генеральных советников – мэры, две трети обладают муниципальным мандатом (с. 129).

Ш. Деббаш рассматривает место региона в административно-территориальной системе Франции. Существующие в стране 22 экономических района являются крайне неравными по численности населения: последняя колеблется от 733 995 до 2 800 000 человек (с. 141). В работе идет речь об органах региона, важнейшее место среди которых занимает региональный префект.

Специальный раздел посвящен Парижу и Парижскому району, которые во Франции пользуются особым режимом. Это объясняет-

ся, по мнению автора, с одной стороны, «политическим положением этого города», с другой – тем, что «Париж и его район концентрируют значительную часть населения» (с. 166). Париж характеризуется ограниченной децентрализацией; столица, которая обладает муниципальным советом, не имеет мэра. Существенную роль в системе органов играют префект Парижа и префект полиции, которые являются представителями центральной власти в столице.

Вторая часть монографии посвящена деятельности администрации, которая располагает для этого соответствующими органами, юридическими, материальными и другими средствами.

Важное место автор отводит рассмотрению публичной (государственной) службы. Он приводит различные понятия публичной службы, анализирует правовой режим административных публичных служб, промышленных и торговых служб, социальных служб, административной полиции, показывает их назначение и функции. Рассматривая органы административного действия (управления), различные категории должностных лиц, автор показывает специфику деятельности французской администрации.

Ученый отмечает, что не все представители государственной службы являются чиновниками. К числу последних относятся только те, деятельность которых регулируется Ордонансом от 4 февраля 1959 г. «Элементами, которые характеризуют положение чиновников, – отмечает автор, – являются занятие постоянной должности в публичной французской администрации и введение в должность – акт, который предоставляет агенту качество чиновника, включая его в административную иерархию» (с. 245).

Значительное место в работе отводится исследованию организации публичной функции, находящейся в подчинении премьер-министра, который осуществляет по отношению к ней властные функции либо непосредственно, либо через государственного секретаря или министра-делегата. Автор кратко рассматривает такие органы, как Высший совет публичной функции, административные паритетные комиссии и паритетные технические комитеты, которые носят вспомогательный, консультативный характер. Характеризуя порядок поступления на государственную службу во Франции, автор признает, что здесь имеются отступления от принципа равенства (например, дискреционное назначение ряда высших чиновников правительством и министрами, а также ограниченный допуск женщин) (с. 250).

Перечисляя условия, необходимые для занятия чиновничьей должности, автор останавливается на селекции кандидатов путем конкурсного отбора, показывает место каждой категории чиновников (*A, B, C, D*) в бюрократической иерархии. Автор рассматривает права чиновников (право на пенсию, жалование и т. д.), их обязанности, дисциплинарный режим, порядок и процедуру привлечения чиновников к дисциплинарной ответственности, условия объединения чиновников в профсоюзы и условия проведения ими стачек.

Специальный параграф посвящен проблемам публичной функции (комплектование, продвижение по службе и др.), месту Национальной административной школы в системе публичной функции, поскольку выпускники ЕНА занимают высшие посты в административной иерархии.

В третьей части книги исследуются проблемы соотношения администрации и права. Автор исходит из того, что «администрация (управление) подчинена праву и что это право является особым правом, административным правом». Таков смысл французской «системы» (с. 269). Далее автор останавливается на принципах подчинения администрации праву, на вопросах распределения ответственности между государством и чиновниками и реализации подчинения администрации праву. Большое внимание уделяется административной юстиции, принципам ее организации и деятельности. По мнению Ш. Деббаша, «инструментом подчинения администрации праву является административный суд» (с. 289). Важное место в системе административной юстиции занимает Государственный совет, который является «самым высшим административным судом» и имеет широкую компетенцию, выступая, с одной стороны, как консультативный орган, а с другой – как высший административный суд. Кроме того, в префектурах функционируют административные трибуналы (их 28) – междепартаментские органы с присущей им компетенцией. Автор раскрывает организационную структуру и порядок деятельности органов административной юстиции.

Четвертая часть монографии называется «Управление и экономика». Анализируется возрастающее вмешательство государства в экономику, рассматриваются органы экономического регулирования и техника экономического вмешательства. Специальная глава посвящена вопросам планирования экономики: общим принципам планирования, органам, занимающимся вопросами планирования,

в частности таким, как Генеральный комиссариат планирования, Высший совет планирования и межминистерский комитет, различные комиссии модернизации, которые, впрочем, не являются постоянными.

Так, при рассмотрении V плана эти комиссии включали 291 профсоюзного деятеля (синдикалиста), 67 земледельцев, 406 представителей предприятий, 457 чиновников, 450 представителей профессиональных союзов и 299 членов других разных направлений (с. 356). Ш. Деббаш подробно описывает порядок разработки и утверждения плана и его исполнения.

В последней главе этой части исследуются вопросы, связанные с деятельностью публичных учреждений. Автор приводит определение понятия публичных учреждений, рассматривает их структуру и юридический режим, контроль за их деятельностью, а также показывает роль публичных корпораций в государстве.

**Рец. на кн.: Государственная служба
основных капиталистических стран /
отв. ред. В. А. Туманов. –
М.: Наука, 1977. – 292 с.***

Монография содержит комплексный анализ государственной службы США, Англии, Франции и ФРГ – проблемы, ранее не исследованной в советской юридической литературе, за исключением государственной службы США¹. Ее актуальность подтверждается неразрывной связью государственной службы с государственным аппаратом, а последнего – с правительством и парламентом. Во введении справедливо отмечается, что государственный аппарат «является основным звеном в структуре политической власти» (с. 3). Несмотря на сложность института государственной службы для сравнительного исследования, авторы сумели показать характерные особенности и общие черты государственной службы каждой страны. В книге раскрываются различные стороны государственной службы четырех крупных капиталистических стран. В своем исследовании авторы выходят за рамки чисто юридическо-

* *Советское государство и право. 1978. № 3.*

¹ *Новиков А. В. Правовые формы организации государственной службы в США. М., 1974.*

го анализа государственной службы и рассматривают ее социально-экономические и политические аспекты.

В монографии прослеживаются главные закономерности и тенденции развития института публичной службы в период государственно-монополистического капитализма, в частности, отмечается численный (абсолютный и относительный) рост чиновничества, вскрываются причины этого роста, приводятся соответствующие цифровые данные, к сожалению, иногда устаревшие (с. 16, 197). Раскрывая назначение государственных служащих в политической системе того или иного государства, авторы показывают роль высшего чиновничества – этой политико-административной элиты – в определении и проведении внутренней и внешней политики, в осуществлении диктатуры монополистического капитала. В книге подчеркивается, что деятельность бюрократии выходит далеко за пределы установленных рамок исполнения, что представители высшего чиновничества, увеличивая свой удельный вес в правительстве и парламенте, активно воздействуют на разработку и принятие не только правительственных актов, но и законов. Раскрыта роль профессиональных чиновников в осуществлении делегированного законодательства в Англии, что «приводит к небывалому расширению их полномочий» (с. 103). С большим интересом читается параграф о позиции чиновничества в парламентах федерации и земель ФРГ, наглядно демонстрирующий, как «достигается социальный альянс парламентской бюрократии с министерской» (с. 244). К сожалению, важная комплексная проблема взаимоотношений «бюрократия – правительство – парламент» не нашла всестороннего отражения в разделе о США.

Политизация бюрократии происходит параллельно с углублением постоянных связей высшего чиновничества с крупной буржуазией, вследствие чего «в условиях государственно-монополистического капитализма активизировался процесс обмена кадрами между государственным аппаратом и управленческим аппаратом монополий» (с. 248). В подтверждение этой тенденции приводятся соответствующие данные (с. 78, 190, 248 и след.). Авторы рассматривают процесс возникновения и основные этапы развития государственной службы, отмечая их особенности в каждой стране.

В работе раскрываются понятия государственной (публичной, гражданской) службы и государственного служащего (чиновника) исходя из действующего в каждой стране законодательства. Так, во Франции законодательство уже на ранних стадиях развития «от-

разило потребность господствующего класса в создании особой административной чиновничьей касты» (с. 181), а «Англия, как и США, не знает понятия „чиновник“ в том смысле, как оно сложилось в период абсолютизма в других странах» (с. 113). Понятия государственной службы и государственного служащего во многих буржуазных странах имеют сложный и противоречивый характер. В частности, во Франции «до сих пор во многих нормативных актах понятия „чиновник“ и „государственный служащий“ не различаются» (с. 182). Авторы показывают, какие категории должностных лиц охватывает либо исключает понятие чиновничества во Франции или в ФРГ, понятие государственного служащего – в США или Англии, указывают критерии разграничения различных категорий государственных служащих (чиновников). В разделах о США и ФРГ отражены особенности государственной службы, связанные с федеративной формой государственного устройства этих стран. Вместе с тем при формулировании указанных понятий иногда допускается некоторая неопределенность. Так, на с. 11 дается определение государственного служащего в широком смысле слова, но не объясняется, что же следует понимать под государственным служащим в узком смысле слова. Не совсем верно относить к числу государственных служащих (политических чиновников) министров, как это делают авторы раздела о США и частично автор раздела об Англии; все-таки министры прежде всего являются политическими деятелями и в гораздо меньшей степени – администраторами.

В книге исследуется руководство публичной службой органами общей компетенции (парламент, глава государства, правительство) и органами специальной компетенции (Комиссия гражданской службы США, Министерство по делам гражданской службы Англии, Генеральный директорат управления и публичной службы Франции и т. д.), отмечаются своеобразные функции некоторых из них, например карательные функции Комиссии гражданской службы США по отношению к прогрессивным государственным служащим в целях подавления растущего профсоюзного движения среди федеральных служащих (с. 50).

Большой интерес представляет материал о структуре государственной службы в различных странах. На основе изучения законодательства решается сложный вопрос о классификации государственных служащих (чиновников), среди которых выделяется

особая группа так называемых политических чиновников. С помощью сравнительного анализа раскрывается правовое и фактическое положение чиновников каждой категории, класса, разряда и т. п. в системе государственного механизма буржуазных стран. Однако требуют уточнения классификация, предлагаемая в отношении французских чиновников, и употребляемая применительно к ним терминология (гл. 2).

Рассматривая порядок комплектования и систему обучения государственных служащих, авторы подчеркивают дискриминацию в отношении женщин, прежде всего при замещении высших должностей. Классовый подход правящих кругов буржуазных стран к отбору государственных служащих проявляется в подготовке кадров высшей бюрократии через привилегированные университеты (Кембриджский и Оксфордский в Англии) или специальные учебные заведения (в Англии – Колледж по обучению гражданских служащих, во Франции – Национальная школа администрации). К сожалению, вопрос о растущем значении специальных учебных заведений в подготовке кадров бюрократии не получил должного освещения (исключая, пожалуй, раздел об Англии).

Важным представляется изучение прав и обязанностей государственного служащего и политического статуса чиновников. На основе действующего законодательства и практики его применения эта актуальная проблема всесторонне проанализирована в разделе о ФРГ; в других разделах обстоятельно освещаются ее стороны (политические права государственных служащих в Англии, обязанности чиновников во Франции и т. д.). В работе выявляется ограниченный характер прав и свобод государственных служащих, вскрывается сущность антидемократического законодательства, направленного на сужение политической деятельности чиновников, проверку их политической благонадежности и лояльности, обращается внимание на особую остроту вопроса о партийной принадлежности чиновников в США и ФРГ. В ФРГ это связано с принятием в 1972 г. постановления о «радикалах» (акта, положившего начало «запрету на профессии» для коммунистов и других прогрессивно настроенных лиц). Анализируя социально-экономические права государственных служащих, авторы отмечают, что ущемление права на стачку и права объединения в профсоюзы не остановило роста забастовочного и профсоюзного движения среди государственных служащих, особенно их низшего звена.

В монографии рассматривается вопрос о гражданской, дисциплинарной и уголовной ответственности государственных служащих, которая может наступить за невыполнение возложенных на них обязанностей, упущения по службе, «злоупотребление» в пользовании предоставленными правами и т. д. Например, во Франции, как показывает практика рассмотрения жалоб на дисциплинарные взыскания, «наказание за политические взгляды – далеко не редкость» (с. 223).

Анализируя основные формы контроля за деятельностью чиновников и отмечая неэффективность парламентского контроля, авторы раскрывают сущность и специфику административной юстиции. Но им следовало бы более четко показать особенности процесса в органах административной юстиции. На основе анализа учрежденных в последние годы новых институтов (парламентский уполномоченный по делам администрации – в Англии (1967 г.) и посредник – во Франции (1973 г.), чем-то напоминающие шведский институт омбудсменов) в книге делается справедливый вывод о том, что и они не решили проблемы действенного контроля за соблюдением законов чиновниками в этих странах.

В рецензии невозможно затронуть все проблемы государственной службы, исследованные в монографии. Естественно, что не все положения, выдвинутые авторами, бесспорны, но несомненно, что в целом поставленная ими задача решена успешно.

**Рец. на кн.: Крутоголов М. А.
Президент Французской Республики.
Правовое положение. –
М.: Наука, 1980. – 336 с.***

Монография М. А. Крутогорова – комплексное исследование правового и фактического положения главы французского государства. Достоинством рецензируемой работы является анализ оригинальных источников, конституционных положений и других нормативных актов, их толкование. Автор обращает внимание на возможность использования ряда конституционных норм левыми силами в случае прихода их к власти, на меры, необходимые

* *Советское государство и право. 1982. № 5.*

Соавтор – доктор юридических наук, профессор Б. А. Стародубский.

в случае несовпадения взглядов парламентского большинства с политической ориентацией президента. Подтверждением правильности выводов автора являются результаты последних президентских и парламентских выборов, на которых левые силы одержали победу над правыми партиями.

Автор приводит интересные оценки государственно-правовых институтов французских авторов (но, к сожалению, совсем нет ссылок на советских ученых, занимающихся исследованием государственного строя Пятой республики во Франции).

В монографии всесторонне анализируется соотношение конституционных норм и реального политического положения президента в Пятой республике, раскрываются причины установления во Франции Пятой республики, специфические черты ее политического режима, который не укладывается в устоявшиеся классификации. Здесь справедливо подчеркивается, что и Конституция 1958 г., и впоследствии внесенные в нее изменения, особенно реформа порядка избрания главы государства 1962 г., были направлены на усиление исполнительной власти.

Представляет интерес раздел о конституционном обычае во Франции, о практике толкования Конституции в пользу исполнительной власти, что способствовало дальнейшему реальному усилению полномочий президента. Однако трудно согласиться с автором, что «обычай стал рассматриваться как норма» (с. 41).

М. А. Крутоголов убедительно доказывает, что в Пятой республике президент, окруженный своими ближайшими сотрудниками, составляющими аппарат, который «дублирует официальное правительство», «фактически подчинил себе и власть законодательную» (с. 49). В монографии исследуется механизм персонализации власти в Пятой республике, особенности и факторы, способствовавшие его развитию. Анализируется референдум, рассматриваемый как с юридической, так и с политической точек зрения. Но мы не уверены, стоило ли воспринимать изобретенное В. Жискара д'Эстэном понятие «президентское большинство». Не совсем ясно, что автор имеет в виду, когда пишет о «неписаной» статье Конституции Франции, согласно которой «президентское большинство должно совпадать (или, по крайней мере, приближаться) к парламентскому большинству» (с. 59).

Разнообразен собранный в книге материал, касающийся выборов президента Французской Республики, хотя автор главное внимание

уделяет порядку выборов президента в Пятой республике, при этом особо подчеркивается, что «выборы президента во Франции стали теперь, как и в США, основным актом политической жизни страны» (с. 92).

Большое место в монографии отведено исследованию обширных полномочий главы государства в области исполнительной, законодательной и внешнеполитической деятельности, а также в области правосудия. М. А. Крутоголов отмечает, что «уже с первых дней существования нового государственного строя появился разрыв между конституционным текстом о роли и прерогативах главы государства и тем, что на практике осуществляет президент республики» (с. 149). Как известно, от президента к президенту этот разрыв увеличивался за счет расширительного толкования ряда конституционных норм. В работе четко проводится мысль о том, что реальные полномочия значительно превышают те, которые установлены Конституцией, что регламентарную власть правительства «на практике президент республики использует... по своему усмотрению» (с. 170), что делегирование законодательных полномочий «стало рассматриваться не как исключительное, а как нормальное средство управления страной» (с. 172).

Вполне оправданным представляется выделение в особую главу вопроса о личном аппарате президента республики, ибо аппарат Елисейского дворца, его службы – это один из самых влиятельных институтов Франции, своеобразный мозговой трест главы государства, центр принятия важнейших политических решений. В работе подмечена «тенденция к постепенному превращению президентского аппарата в параллельный, если не вышестоящий по отношению к правительству орган» (с. 194), к созданию неофициального «суперправительства», которая ведет к усилению влияния верных президенту технократов.

Рассматривая организацию Елисейского дворца, автор анализирует правовое и фактическое положение различных категорий сотрудников и служб на иерархической лестнице, ведущей непосредственно к президенту республики, их роль в вопросах выработки решений, показывает источники финансирования аппарата президента и его сотрудников. К сожалению, в этой интересной главе не полностью раскрыто социальное и профессиональное происхождение высокопоставленных сотрудников аппарата президента,

не приведены статистические данные об их социально-классовой принадлежности, недостаточно сказано о перспективе их политико-административной карьеры.

В монографии показана определяющая роль президента в формировании правительства, фактически зависящего не от парламента, а от главы государства, подчеркивается, что в Пятой республике «голосование в парламенте в связи с формированием правительства стало на практике необязательным и зависит от усмотрения президента Республики» (с. 242–243), что премьер-министры и нередко члены правительства подбираются из числа высших чиновников (технократов). Продолжительность их деятельности также зависит от воли главы государства. Раскрыта ключевая роль президента в руководстве деятельностью правительства – его решающий голос на заседаниях Совета министров, использование им узких советов (комитетов), так называемых правительственных семинаров, появившихся при В. Жискара д'Эстэне, писем-директив и иных средств воздействия на министров. Все это позволило сделать вывод о том, что «никакой диархии в руководстве исполнительной властью нет» (с. 251).

Автор подчеркивает, что практика взаимоотношения президента республики и парламента полностью отошла от формально закрепленного в Конституции парламентского режима, в результате чего в условиях Пятой республики парламент превратился в «регистрающую палату» (с. 280), и это в равной мере относится к вопросам как внутренней, так и внешней политики.

Отдельная глава посвящена чрезвычайным полномочиям президента республики, в которой анализируется ст. 16 Конституции, условия и практика ее применения. Ш. де Голлем в 1961 г., отмечается, что они не вызывались политической необходимостью и не были оправданы с юридической точки зрения (с. 301). Ее толкование может быть в определенных условиях использовано с целью ограничения прав и свобод граждан, для подавления демократического и рабочего движения. В конце этой главы автор ставит вопрос о возможности применения в будущем ст. 16 Конституции для разрешения конфликтов между главой государства и парламентом. Однако теперь надо исходить из новой расстановки сил в Национальном собрании, учитывать политическую принадлежность нынешнего, четвертого, президента, партийный состав его правительства. Как отмечается в книге, левые силы Франции, прежде всего ФКП, вы-

ступают решительно против абсолютной власти президента и осуществления им чрезвычайных полномочий.

Без сомнения, монография окажет большую помощь специалистам в познании государственно-правовых институтов Франции, расширит кругозор тех, кто интересуется жизнью этой страны.

**Рец. на кн.: Крылова И. С.
Аппарат государственного управления
современной Франции. –
М.: Наука, 1982. – 182 с.***

Монография посвящена комплексному исследованию аппарата управления Франции периода Пятой республики, включая начальный этап пребывания у власти правительства левых сил. Автор анализирует первые мероприятия, проведенные этим правительством.

В рамках довольно сложной и многогранной проблемы «исполнительная власть – чиновничество» И. С. Крылова останавливается на наиболее важных, связанных между собой вопросах, касающихся государственного управления, что позволило ей исследовать различные звенья чиновничье-бюрократического аппарата как единую управленческую цепь. В книге проводится сравнительный анализ организации и деятельности аппарата государственного управления Франции в период Пятой и Четвертой республик, а также некоторых буржуазных стран. Дается характеристика современного государственного управления во Франции с его спецификой, заключающейся в высокой степени централизации исполнительной власти. При этом подчеркивается, что процесс централизации управления во Франции был обусловлен главным образом причинами политического характера. И. С. Крылова пишет о федералистических тенденциях Французского Союза по Конституции 1946 г. и Сообщества по Конституции 1958 г. Однако этот тезис вызывает сомнение, так как ни Союз, ни Сообщество не являются государственными образованиями, ибо, как правильно отмечает и сам автор, «их целью было лишь предотвращение распада колониальной империи» (с. 7).

В работе показано, что сведение к минимуму полномочий парламента и усиление в республике исполнительной власти, особенно власти президента, привело, с одной стороны, к возвышению госу-

* *Советское государство и право. 1984. № 4.*

дарственного аппарата, а с другой – к подчинению его президенту республики, к усилению роли чиновничества в разработке и принятии решений, ибо при создавшемся положении «огромная нормативная деятельность аппарата управления не носила подзаконного характера, а являлась совершенно самостоятельной» (с. 21). Справедливо отмечая возрастающую роль чиновничества, особенно его высших слоев, в различных социально-политических сферах, автор, на наш взгляд, умаляет значение политических партий в некоторых областях государственного управления и переоценивает роль чиновничества (с. 10, 18, 19).

Большое внимание, и вполне обоснованно, уделяется функциям и формам деятельности президента республики и премьер-министра по руководству аппаратом управления. Говоря о доминирующем положении президента в государственной системе, автор отмечает, что и нынешний глава государства социалист Ф. Миттеран пока что не внес каких-либо существенных новшеств в функционирование государственно-правовых институтов Пятой республики.

Вызывает интерес анализ вспомогательных органов – различного рода межминистерских советов и комитетов (широких и узких по своему составу), постоянных и временных, как создаваемых в соответствии с Конституцией, так и не предусмотренных ею. Проследившая практику деятельности межминистерских советов и комитетов, отмечая их чрезвычайно важную роль в системе государственного управления, автор характеризует их с позиции «совершенствования органов управления» и подчеркивает «политический аспект» (с. 49). Эти органы, являясь формально рабочими органами правительства, фактически выступают как органы президента и премьер-министра, «в значительной степени подменяющие Совет министров» (с. 46) и нередко принимающие решения самостоятельно. Здесь правильно подмечена тенденция к частой замене представительства министров высшими чиновниками, что связано с возрастающим влиянием верхних слоев чиновничества (политико-административной элиты) в государственном управлении.

В книге рассматриваются функции президента республики и премьер-министра, их служб, представляющих «во многих отношениях фактически единый аппарат, обслуживающий исполнительную власть во главе с президентом республики» (с. 53). Показывая место и роль каждого из звеньев и отдельных ответственных должностных лиц в сложном механизме этого единого аппарата,

И. С. Крылова отмечает, что сотрудники аппарата президента и аппарата премьер-министра – чиновники самого высокого ранга, принадлежащие к категории наиболее влиятельных руководящих должностных лиц, – решают важные государственные дела и используют место в управленческом аппарате для занятия более высоких постов в будущем. Однако следовало бы больше внимания уделить правовому и фактическому положению личных сотрудников президента (как, впрочем, и премьер-министра) – небольшой группе доверенных ему лиц.

В монографии много внимания по праву уделено всестороннему анализу организации и деятельности министерств (государственных секретариатов) и их многочисленных внутренних подразделений, основного звена государственного управления. Автор на основе различных критериев проводит классификацию министерств, которую вряд ли можно признать безупречной (особенно выделение специальной группы министерств, действующих «в сфере идеологии»), отмечает нестабильность министерств и их внутренней структуры, многочисленные реорганизации, что в большинстве случаев вызывалось политическими и управленческими соображениями и способствовало упрочению власти чиновников (с. 85, 84). Здесь же показывается различие в изменениях министерств, произведенных при разных президентах Пятой республики.

Говоря о центральной фигуре аппарата управления – министре – и его многочисленных функциях, автор акцентирует внимание на праве делегирования министром своих полномочий по наиболее важным вопросам другим должностным лицам, дискреционном характере его полномочий в определенных сферах, своеобразном положении министерского кабинета, находящегося «на стыке политики и управления» (с. 112). Представляется, что этот вопрос нуждается в более детальном изучении.

С интересом читается раздел о кадрах министерств, в котором сосредоточен «наиболее сильный и многочисленный отряд бюрократии» (с. 124). Автор дает характеристику французского чиновничества министерств, показывает специфику различных групп, представляющих собой как бы «микрообщества» (с. 125), затрагивает вопросы конкурсной системы чиновников, говорит о занимающих особое положение высших корпусах, которые представляют собой оригинальный пример организации и функционирования французской политико-административной элиты. К сожалению, не раскрытой остается правовая природа каждого из этих корпусов

и неоправданно много внимания уделено «техническому корпусу» в ущерб «административным корпусам», таким как Государственный совет, Финансовая инспекция, которые занимают значительно более важные позиции в системе государственного управления. Автор пишет, что в последнее время, несмотря на замкнутость и кастовость французского чиновничества, в системе бюрократии происходят определенные изменения, и анализирует причины этого процесса. С приходом к власти правительства левых сил открываются новые возможности для качественного изменения социального состава высшего чиновничества, чему могли бы способствовать реорганизация Национальной школы администрации с целью демократизации доступа в нее, а также реформа системы национального образования, в частности высшего, обсуждение которой во Франции уже ведется.

Последняя глава книги посвящена аппарату управления местных органов государства, его структуре и компетенции различных подразделений. Рассматривая положение префекта и его служб в системе местных органов государства, автор подчеркивает, что должность префекта прежде всего политическая, и отмечает постоянный рост полномочий префектов, чему способствовали и многочисленные реформы, проводившиеся правительствами буржуазных партий. В монографии дан анализ реформы местного управления в соответствии с Законом 1982 г. о децентрализации, показаны отличия этой реформы от реформ 1960–70-х гг., направленных на усиление централизации в местном управлении, определено место вновь учрежденных должностных лиц в департаменте – комиссара республики и председателя генерального совета.

Автор раскрывает процесс разработки и принятия решений в сфере местного управления, отражающий сложные отношения центра и периферии, а также освещает особое положение мэра крупного города, опирающегося «на силу политической партии, по спискам которой он избран». Деятельность органов коммун рассматривается в тесной связи с их финансовыми возможностями, ибо «финансы являются ахиллесовой пятой процесса децентрализации управления во Франции» (с. 172). В работе показывается, что местные коллективы, не располагая достаточными собственными средствами, вынуждены обращаться за государственными займами и субсидиями к центральным органам государства, попадая от них в финансовую зависимость; осуществляя финансовый контроль, центральная власть имеет возможность воздействовать в нужном

для себя направлении на деятельность органов местного управления, ограничивая свободу их действий, как, впрочем, и местных коллективов в целом.

Содержательная монография И. С. Крыловой принесет несомненную пользу всем, кто интересуется проблемами государственного и административного права буржуазных стран.

**Рец. на кн.: Чиркин В. Е.
Современный федерализм:
сравнительный анализ. –
М.: ИНИОН РАН, 1995. – 72 с.***

Среди изданных в последнее время книг, посвященных государственному строительству, заслуживает внимания работа В. Е. Чиркина, в которой, по словам автора, рассматриваются «в основном принципиальные вопросы федерализма» (с. 8). Проводя классификацию современных федераций по уровню их экономического развития, условиям возникновения, структуре и другим критериям, автор приходит к выводу, что «отдельные федерации строятся с учетом национального, этнического, национально-лингвистического фактора (Бельгия, Индия и др.)» (с. 6). Он характеризует различные концепции (доктрины) федерализма, справедливо уделяя большое внимание современным теориям.

По вопросу о структуре федераций в книге отмечается, что «в последние годы все чаще на первый план выдвигается новое деление: симметричные и асимметричные федерации», хотя оно и «не имеет абсолютного характера» (с. 18); здесь же дается краткая оценка трех разновидностей асимметричной федерации (на примере конкретных стран) и поясняется их специфика. На основе проведенного анализа у автора, как он пишет, «возникает, казалось бы, теоретический, но на деле практически важный вопрос о том, является ли федерация юридически „соединенным государством“ („соединенными штатами“) только субъектов федерации или она представляет собой единство всех частей федерации, объединение субъектов и несубъектов?» (с. 26). На конкретных примерах он показывает достоинства и недостатки каждой модели симметричной и асимметричной федераций, замечая при этом, что «создание асимметричной федерации может оказаться полезным

* *Российский юридический журнал. 1996. № 4.*

даже для укрепления государства при определенных условиях» (с. 30), как это имело место в Бельгии.

Несомненный интерес вызывает раздел «Субъекты федерации: национально-территориальный или комплексно-территориальный подход?», в котором анализируются причины и принципы создания федераций в различных странах мира, при этом отмечается, что «ведущим элементом» остается «территориальный подход к строительству федерации» (с. 31).

Одновременно автор останавливается и на марксистско-ленинском подходе к федерации, который, в отличие от традиционных западных концепций, «обязательно связывал ее создание и существование с решением национального вопроса» (с. 32), характеризует практику реализации этого принципа в социалистических странах (федерациях). Следует согласиться с мнением автора, что ни территориальный, ни национально-территориальный подход к созданию федерации нельзя абсолютизировать, ибо каждый из них «может быть применен с учетом конкретной ситуации» (с. 33), о чем свидетельствует опыт не только создания, но и реорганизации федераций в зарубежных странах. Конечно, каждый из этих двух подходов, как показано в работе, может иметь на определенном этапе развития федерации и положительные, и отрицательные моменты: с одной стороны, порождение чрезмерной централизации, с другой – проявление сепаратистских тенденций.

Существенное значение имеют проблемы суверенитета и сепаратизма в федерации. Останавливаясь на статусе субъектов федерации, автор показывает их характерные черты (признаки), особенности их правового положения в некоторых федеративных государствах, в том числе в области международных отношений. Действующие конституции федеративных государств, за исключением Конституции Эфиопии 1994 г., право сепаратизма не признают. На страницах книги читатель найдет примеры выхода субъектов из состава федерации мирным и вооруженным путем и примеры пресечения федеральными органами попыток выхода субъектов из состава федерации. Автор высказывает мысль о возможности закрепления в федеральных конституциях права сепаратизма и его практической реализации, но при определенных условиях.

Способы размежевания компетенции (предметов ведения) федерации и ее субъектов сведены автором к пяти основным вариантам (с. 45–56), с чем не вполне можно согласиться. Необычный способ размежевания компетенции установлен Конституцией Бразилии

1988 г., которая предусматривает закрепление предметов ведения при участии не только федерации и штатов, но также федерального округа и муниципий.

В работе показано участие субъектов федерации в решении общедоделальных вопросов, для чего учреждаются определенные организационные структуры и прежде всего особая палата в парламенте (верхняя палата). Отмечая, что она является представительством субъектов федерации, за исключением Эфиопии, где «верхняя» палата представляет не штаты, а нации, национальности и народности (с. 57), автор рассматривает способы формирования таких палат, условия представительства в них субъектов федерации и т. д. К сожалению, в работе не отражен своеобразный порядок формирования верхней палаты (Сената) от регионов и сообществ (общин) в Бельгии.

По словам В. Е. Чиркина, «наряду с различными формами участия субъектов федерации в решении общедоделальных вопросов существует контроль федерации за деятельностью ее субъектов» (с. 60). Формы такого контроля (конституционные и складывающиеся в порядке обычая) разделяются на ординарные (обычные): финансовый контроль, судебный контроль, контроль по линии органов исполнительной власти – и чрезвычайные: введение чрезвычайного положения на территории субъекта федерации или ее части, введение президентского правления, приостановление собственного управления субъекта федерации, институт федеральной интервенции в дела штата (с. 60–61).

В заключение автор подчеркивает, что «федерализм в мире находится в постоянной динамике» и что «изменяются принципы федерализма» (с. 68), говорит о возрастании разнообразия форм федерализма, о существенных особенностях, присущих федерациям, делает ряд общих интересных выводов и рекомендует использовать международный опыт «при совершенствовании Российской Федерации», но не копировать его механически, так как «каждая страна имеет элементы неповторимой уникальности» (с. 69–70).

Бесспорным достоинством книги является то, что она написана с учетом положений новых конституций, законодательных и иных нормативных актов, а изложение сопровождается конкретными примерами, подтверждающими позицию автора. В целом работа представляет несомненный интерес для широкого круга читателей, она полезна для специалистов в области конституционного права, а также для работников государственных органов и общественных организаций и движений.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	4
Раздел 1. О высших органах государственной власти во Франции	7
<i>Положение президента республики в системе исполнительной власти во Франции в период Пятой республики</i>	7
<i>Правовое и фактическое положение членов правительства во Франции</i>	27
<i>Соотношение исполнительной и законодательной власти в период Пятой республики во Франции (1958–1981 гг.)</i>	36
<i>Порядок комплектования чиновничьего аппарата во Франции</i>	51
<i>К вопросу о понятии государственной службы и классификации чиновников во Франции</i>	61
<i>Правовые предпосылки «пантюфляжа» чиновников во Франции</i>	72
<i>Буржуазная теория о разграничении политической и административной власти (французская доктрина)</i>	86
Раздел 2. Бельгия: от унитаризма к федерализму	97
<i>Развитие Конституции Бельгии 1831 г.</i>	97
<i>Становление Бельгийской федерации</i>	109
<i>Языково-культурный фактор в эволюции государственного устройства Бельгии (правовой аспект)</i>	123
<i>О системе и взаимоотношениях федеральных государственных органов в Бельгии</i>	133
<i>Акты высших государственных органов и органов субъектов федерации в Бельгии (новые тенденции)</i>	145
<i>Сообщества и регионы как новые составные части Бельгии: правовое положение</i>	160
<i>О размежевании компетенции в Бельгийской федерации (некоторые вопросы)</i>	174
<i>Судебная система Бельгии:</i>	
<i>конституционное регулирование</i>	181
<i>О новеллах в реформированной Конституции Бельгии</i>	186
<i>О новых изменениях в Конституции Бельгии</i>	192

Раздел 3. Конституции зарубежных стран:	
регламентация отдельных вопросов	199
<i>Регламентация вопросов международных отношений</i>	
<i>в конституциях европейских стран</i>	199
<i>Нормы о Европейском союзе</i>	
<i>в конституциях государств Западной Европы</i>	214
<i>Судебная система в зарубежных федерациях:</i>	
<i>конституционное регулирование (сравнительный анализ норм</i>	
<i>о судах общей юрисдикции)</i>	220
<i>Электоральная юстиция в странах Латинской Америки</i>	
<i>(конституционное регулирование)</i>	235
<i>Конституционно-правовое регулирование</i>	
<i>использования языков в европейских странах</i>	247
<i>Национально-лингвистическая составляющая</i>	
<i>в формировании, структуре и деятельности</i>	
<i>органов государства в зарубежных странах</i>	258
Раздел 4. Рецензии	270
<i>Рец. на кн.: Debbasch Ch. Institutions administratives.</i>	
<i>2^{eme} éd. – P.: Libr. générale de eme droit</i>	
<i>et de jurisprudence, 1972. – 438 p.</i>	270
<i>Рец. на кн.: Государственная служба основных</i>	
<i>капиталистических стран / отв. ред. В. А. Туманов. –</i>	
<i>М.: Наука, 1977. – 292 с.</i>	276
<i>Рец. на кн.: Крутоголов М. А. Президент Французской</i>	
<i>Республики. Правовое положение. – М.: Наука, 1980. – 336 с.</i>	280
<i>Рец. на кн.: Крылова И. С. Аппарат государственного</i>	
<i>управления современной Франции. – М.: Наука, 1982. – 182 с.</i>	284
<i>Рец. на кн.: Чиркин В. Е. Современный федерализм:</i>	
<i>сравнительный анализ. – М.: ИНИОН РАН, 1995. – 72 с.</i>	288

Научное издание

Петр Иванович САВИЦКИЙ

**ИЗБРАННЫЕ
ТРУДЫ**

Главный редактор Издательского дома
Уральского государственного юридического университета
А. Н. Митин

Корректоры *Н. Н. Рассохина, К. С. Путушкина*
Компьютерная верстка *А. А. Холодилова, М. Ю. Зайкова*
Дизайн обложки *Е. И. Ушакова*

Подписано в печать 19.02.15. Формат 60×84/16.
Бумага писчая. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 17,20. Уч.-изд. л. 19,33.
Тираж 400 экз. Заказ № 6

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 1, п. 1 ч. 4 ст. 11
Федерального закона от 29.12.2010 г. № 436-ФЗ
маркировке не подлежит

Уральский государственный юридический университет.
620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

Отдел дизайна и полиграфии
Издательского дома
Уральского государственного юридического университета.
620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 23.
Тел.: 375-58-31, 374-32-35. E-mail: idom@list.ru