

Введение

Невозможно изучать зарубежное конституционное право, не обращаясь к текстам основных законов. Выбор последних весьма велик, и при их отборе приходится руководствоваться главным образом действующими учебными программами. Впрочем, в некоторой мере играет роль и фактор новизны конституции, включенных в них поправок, какие-либо особенности уже публиковавшихся актов. В предлагаемый читателю сборник включены Основные законы семи зарубежных государств — США, Великобритании, Франции, ФРГ, Италии, Японии и Бразилии.

Как известно, акты, подобные конституционным, появились уже в греческих городах между VII и VI вв. до н.э. В Древнем Риме действовали акты, регулировавшие порядок функционирования публичных институтов. Конституции в нынешнем понимании стали разрабатываться в конце XVIII в. В США они стали приниматься в штатах, начиная с 1776 г.; на национальном уровне Конституция также впервые появилась в этой стране в 1787 г.; второй по времени была Конституция Польши (акт от 3 мая 1791 г.), третьей — Конституция Франции (акт от 3 сентября 1791 г.). В дальнейшем подобные правовые документы были приняты в Швеции в 1809 г., Венесуэле в 1811 г., Испании в 1812 г. и т.д. Мало-помалу идея о том, что конституция должна быть в каждом государстве, распространилась по всем континентам.

Становление и развитие конституционного строя в различных странах имеет как общие, так и особенные черты. Общим является признание конституции в качестве высшего закона страны, как совокупности обязательных, императивных норм, регламентирующих важнейшие политические и правовые отношения, устанавливающего основные положения правопорядка. Все остальное (текущее) законодательство и административное правотворчество должно соответствовать нормам конституции. Последняя, таким образом, рассматривается как правовая основа конституционного строя или существования конституционализма, в содержание которого включается ряд основных компонентов: права и свободы граждан, представительное правление и принцип разделения властей.

Объем конституционного регулирования в различных странах в ходе исторического развития был весьма неодинаков и менялся главным образом по двум взаимосвязанным причинам. Первая (наиболее важная) — фактор политической борьбы; в результате столкновений политических сил в конституциях появляются и развиваются демократические права и свободы. Под влиянием этого же фактора происходят изменения в отно-

шениях между законодательной и исполнительной властями, парламентом и правительством.

Вторая причина, ведущая к усложнению конституционного регулирования, — изменение экономического базиса государств, возникновение новых международных реалий, необходимость разрешения проблем, приобретающих важное внутригосударственное и международное значение. Появление государственно-монополистического капитализма породило проблему национализации, что в свою очередь затронуло до толе незыблемый принцип «священности и неприкосновенности» частной собственности. В конституциях стали встречаться нормы, оговаривающие возможность отторжения государством частной собственности. Развитие международных отношений усилило значение проблемы соотношения международного и внутригосударственного права, а появление региональных или иных замкнутых экономических группировок государств — значение норм, предоставляющих государству право вступать в подобные группировки и ограничивать свой суверенитет в пользу таких сообществ. Проблемы охраны окружающей среды, сохранения национального и культурного наследия, урбанизация находят отражение в конституциях последнего времени. В то же время, несмотря на коренные изменения реалий материального мира, многие положения западных конституций остаются неизменными на протяжении уже более чем двух веков их существования. Можно, кроме того, заметить, что часто принимаемые «новые» основные законы таковыми являются лишь формально, но не по содержанию, а заимствование иногда даже дословного материала из «старых» конституций не является столь редким, особенно для стран, освободившихся от колониальной зависимости.

На содержание конституционного права и конституций как основного источника этого права несомненное влияние оказывает глобализация, проходящая в экономической и других сферах и отражающаяся в юридических нормах, о чем будет сказано ниже.

Содержание зарубежных конституций весьма обширно. Однако их нормы могут быть сведены к трем основным блокам регулирования: права и свободы граждан, или, точнее, правовое положение личности; закрепление структуры и порядка функционирования органов государственной власти, их взаимоотношений; учет развития региональных и универсальных норм международного права и принятие, таким образом, государствами правил своего поведения на международной арене.

Все зарубежные конституции можно отнести к одному из трех периодов их исторического развития. Первый — с момента появления этих конституций и до Первой мировой войны; второй — межвоенное двад-

цатилетие; третий — период после Второй мировой войны; хотя, понятно, для различных стран значение этих периодов далеко не однозначно. Последний период можно разделить на два: первый — до начала 90-х гг. XX в.; второй — после этого времени, когда произошло крушение социалистической системы в европейских странах, а бывшие социалистические государства стали вводить конституционное регулирование, приспособляемое к новым экономическим и политическим реалиям. Впрочем, этот второй подпериод не ознаменовался введением каких-либо кардинально новых, особых институтов. Бывшие социалистические государства свои конституции стали создавать по образу и подобию уже действовавших зарубежных актов. В них видны сильные заимствования из уже существовавшего на то время конституционного арсенала.

Как известно, пределы конституционного регулирования устанавливаются существующими в стране традициями, заимствованием опыта других стран и, конечно, фактором политической борьбы. Несмотря на существующие различия национального, исторического характера, процесс сближения конституций различных стран в содержательном отношении очевиден. В отношении прав и свобод, например, этот процесс проходит в нескольких направлениях: во-первых (и прежде всего), по пути расширения их круга, включения в текст конституций новых прав и свобод; во-вторых, по пути детализации, уточнения, более подробного регулирования ранее известных гражданских прав и свобод; в-третьих, по пути своего рода нивелировки, определенной унификации формулировок прав и свобод. Появление какого-либо нового вида прав в одной стране рано или поздно влечет появление такого же или подобного вида в другой. Понятно, что этот процесс имеет место при наличии сходных условий экономического и социального развития тех или иных зарубежных стран. В целом же, общее направление в развитии прав и свобод в конституционном законодательстве во многом носит противоречивый характер. С одной стороны, происходит заметное развитие и углубление содержания прав и свобод человека и гражданина, появление их новых видов; с другой — некоторые гражданские права и свободы, причем наиболее демократические, находившие свое место в документах первого периода, исчезают или почти полностью исчезли (например, право на восстание, на сопротивление угнетению). Одновременно обозначается тенденция, указывающая на происхождение многих прав и свобод: некоторые «новые» права и свободы хотя бы в самом общем виде уходят своими корнями в законы предыдущих периодов развития.

Особенно заметна эволюция конституционных норм в блоке, касающемся системы органов государственной власти. Закрепление и регулирование этой системы всегда занимало важное место в зарубежных конституциях, причем в актах первого поколения объем материала, посвященный этим органам, обычно превышал половину текста основного закона, а права и свободы часто помещались в самом конце конституции. В последующих актах этот объем относительно сокращается, но сами уровни регламентации и детализации данного вида отношений постепенно возрастают. Регламентация получает развитие в разделах, посвященных не только центральным, но и местным органам власти. Во многих конституциях первого и отчасти даже второго поколения вообще не встречаются нормы, например, регулирующие проблемы местного управления. Наиболее рельефно эволюция в этом блоке регулирования проявилась в трех направлениях: 1) упрочение исполнительной власти, укрепление положения этой власти по отношению к представительным учреждениям; 2) эволюция парламентской структуры; 3) развитие института конституционного контроля.

Если рассматривать только конституционные положения в чистом виде, то явного прямолинейного усиления исполнительной власти не наблюдается. Этот процесс весьма противоречив. Наряду с расширением полномочий правительств в содержание конституций вводятся положения и другого плана. В частности, появляются детализированные нормы об ответственности правительства, наблюдается возникновение новых и развитие уже известных форм этой ответственности. Особенно заметны нововведения в конституционном материале, вступившем в силу в межвоенное двадцатилетие. В это время был четко сформулирован один из важнейших принципов парламентского режима — принцип ответственности правительства перед парламентом. В конституции второго поколения включаются подробные положения о порядке формирования правительства, о необходимости получения им доверия со стороны парламента. Одновременно появляются нормы, цель которых — обеспечить устойчивость правительства, повысить степень независимости от парламента. Именно в данный период был введен в научный оборот термин «рационализированный парламентаризм», предложенный в 1919 г. Б.С. Миркиным-Гецевичем (1892–1955), приват-доцентом Петроградского университета, эмигрировавшим после Октябрьской революции сначала во Францию, а затем в США, в отношении Веймарской конституции 1919 г. Последняя отличалась проработкой норм, имевших целью обеспечение стабильности и полновластия центральной исполнительной власти при отсутствии парламентского большинства, на ко-

торое могло бы опереться правительство. Данный термин закрепился в зарубежной конституционно-правовой литературе, а соответствующие меры по обеспечению стабильности правительства получили развитие, особенно после Второй мировой войны. Более того, эта тенденция усилилась. Если в более ранние периоды для того, чтобы заставить правительство уйти в отставку, достаточно было в парламенте (обычно в нижней палате) получить негативное голосование большинства членов (присутствующих или списочного состава, в различных странах по-разному), т.е. действовал так называемый деструктивный вотум, то теперь появляются процедуры, в значительной степени укрепляющие позиции правительства. Так, Основной закон ФРГ 1949 г. ввел «конструктивный вотум», т.е. Канцлер может быть смещен путем избрания нового Канцлера¹. Во Франции (по Конституции 1958 г.) и в Испании (по Конституции 1978 г.) введен иной способ создания устойчивости Правительства: требование о различном числе голосов членов нижней палаты (соответственно Национального собрания и Конгресса депутатов) при получении Правительством вотума доверия по его инициативе и при голосовании по резолюции порицания, вносимой членами палаты (в последнем случае вводится более строгий порядок). Кроме того, в испанском варианте содержится и элемент, применяемый для обеспечения устойчивости Правительства в ФРГ.

Трансформация структуры органов государственной власти наблюдается и в изменении отношений между палатами парламента; она может быть прослежена в нескольких направлениях. В данном случае речь идет об изменениях в статусе верхних парламентских палат. Нижние палаты всегда избирались и избираются населением путем прямых выборов. Этот принцип остается непоколебимым со времени появления первых парламентов.

Эволюция бикамерализма проходит за счет верхних палат, и она влияет на деятельность нижних палат и деятельность парламента в целом. Эта эволюция статуса двухпалатных парламентов проявляется в изменении состава верхних палат, порядка их комплектования, в сокращении объема их полномочий, а иногда даже в утрате этих полномочий, когда нижняя палата имеет право «пересилить» верхнюю, преодолевая ее решения. Тенденция к ослаблению позиций верхних палат и иногда отказу от них наиболее устойчиво проявила себя в межвоенное время и после Второй мировой войны. В Великобритании два акта 1911 г. и 1949 г.

¹ Подробнее об этом см. вступительную статью к Основному закону ФРГ.

существенно ограничили права Палаты лордов в законодательной области. Акт о Палате лордов 1999 г. сильно изменил состав этой палаты, а Акт о конституционной реформе 2005 г. отобрал у этой палаты судебные функции. Совет Республики Франции по Конституции 1946 г. был лишен тех полномочий, которыми обладал всемогущий Сенат в Третьей республике. В Японии, хотя верхняя палата и была сохранена, но нижняя обрела полномочия, позволяющие преодолевать вето Палаты советников. Правительство несет ответственность только перед Палатой представителей.

Новая тенденция, появившаяся в последние десятилетия, указывает на приспособление статуса верхней палаты к желаниям правительства. В данном случае мы имеем в виду назначение Сената в Парламенте Франции по Конституции 1958 г. В законодательной области Национальное собрание и Сенат равноправны (лишь финансовые законопроекты вносятся в нижнюю палату). При прохождении законопроекта «челнок» между палатами может действовать до тех пор, пока они либо не придут к соглашению, либо этот «челнок» перестанет «сновать» по желанию Правительства. Последнее может созвать смешанную паритетную комиссию. Инициатива и после работы комиссии находится в руках Правительства. Если компромиссный законопроект не будет принят в идентичной редакции после нового чтения в обеих палатах, то Правительство вправе потребовать, чтобы Национальное собрание приняло окончательное решение по этому проекту (ст. 45 Конституции 1958 г.). Таким образом, Сенат нужен Правительству, поскольку он тормозит принятие законопроектов и одновременно служит орудием проведения Правительством своей политики в Парламенте.

В законодательстве Европы в межвоенное время появляется собственная модель конституционного контроля, резко отличающаяся от традиционной американской. Если последняя имеет диффузный характер, т.е. проверка соответствия основному закону вверяется каждому суду или судье, то европейская модель носит централизованный характер. Контроль осуществляется специально созданными органами, действующими вне обычной и административной юстиции. В 20–30-х гг. XX в. органы конституционной юстиции европейской модели были учреждены в Австрии, Чехословакии; в республиканской Испании (Конституция 1931 г.) был создан Суд конституционных гарантий. После Второй мировой войны на Европу пришла «вторая волна» конституционного контроля. Восстанавливается Конституционный суд Австрии, создаются такие же органы в Италии и ФРГ, они учреждаются в Турции (Конституция 1961 г.), в Югославии (Конституция 1963 г.); во Франции (Консти-

туция 1958 г.) образуется Конституционный совет. «Третья волна» приходится на 70–80-е гг. XX в. Институт конституционного контроля предусматривают основные законы Португалии (1976 г.), Испании (1978 г.), Чехословакии (1968 г.); с 1982 г. действует Конституционный трибунал в Польше; европейскую модель избрали Румыния (1991 г.), Болгария (1991 г.).

Европейская модель конституционного контроля весьма отличается от традиционной. Различия касаются многих сторон организации и деятельности. В органах традиционной модели их состав достаточно прост. Члены судов общей юрисдикции обычно назначаются главой государства пожизненно, хотя существует предельный возраст, по достижении которого судьи уходят в отставку. При назначении учитывается квалификационный уровень кандидатов и их политическая ориентация. Правда, поскольку в общих судах судьи назначаются пожизненно, а в отношении главы государства, производящего назначение, обычно действует принцип ротации, то политические ориентации судей постепенно нивелируются.

Принципиально по-иному назначаются члены органов конституционной юстиции в их европейском варианте. Прежде всего, срок полномочий их членов в разных странах неодинаков, но везде отсутствует пожизненное назначение. В ряде стран состав органа обновляется не полностью, а частями. Обновление состава позволяет органу конституционной юстиции принимать новых людей, отражающих взгляды текущего момента. Срочный характер назначения не влияет на независимость членов. Последняя обеспечивается не невозможностью сместить члена органа конституционной юстиции или неназначением, а часто устанавливаемой невозможностью его непосредственно повторного назначения. Судья, зная, что он не может быть назначен повторно, принимает решения, руководствуясь своими убеждениями, не рассчитывая на чью-то милость быть назначенным на следующий срок.

Особое внимание следует обратить на порядок назначения членов органов конституционного контроля. В группе стран, придерживающихся европейской модели, порядок назначения и квалификация судей нередко устанавливаются конституционным законодательством, что подчеркивает значение этого органа. Здесь важно и то, что почти всегда члены органа конституционного контроля назначаются не одной инстанцией, а несколькими, с тем, чтобы ни один из назначающих органов не имел преимуществ, а сам орган не обрел односторонней ориентации.

Названные особенности организации и членского состава органов европейской модели дают им, очевидно, некоторые преимущества

по сравнению с традиционной американской моделью. Органы европейской системы контроля обычно шире подходят к рассматриваемым проблемам соотношения оспариваемого акта и основного закона; обычные суды всегда связаны конкретными обстоятельствами рассматриваемого дела, отсюда партикуляризм решений этих судов. Судьям обычных судов субъективно трудно «подняться» над законом и взглянуть на него «с высоты» конституции. Множество судов, имеющих право принимать решения о конституционности, действуют изолированно друг от друга, что ведет к «разорванности» контроля, порой к его противоречивости. Специальный же орган обладает монополией на рассмотрение споров относительно соответствия основному закону. Такой орган может следить за единством судебной практики, проводить определенную линию в каком-либо аспекте своей деятельности. Наконец, европейская модель более соответствует принципу разделения властей.

Одновременно нельзя не заметить, что в американской модели конституционного контроля каждое лицо, чье дело рассматривается в суде, может требовать проверки применяемого акта на конституционность, и вопрос о соответствии основному закону должен быть разрешен в преюдициальном порядке до того, как судья вынесет решение по существу. В европейской модели «доступ» простого гражданина к рассмотрению актов по мотивам их конституционности нередко бывает весьма затруднен. Лишь несколько конституций предусматривают такую возможность для простого гражданина. Одной из них является Конституция ФРГ, разрешающая гражданам прямое обращение в Конституционный суд, но только в отношении первых девятнадцати статей Основного закона, т.е. статей, регулирующих права и свободы. В отношении остальных норм такого права у граждан нет. Другой европейской конституцией, содержащей такое разрешение обращаться в Конституционный суд, стала Конституция Испании, и только в отношении некоторых прав и свобод на основе применения процедуры ампаро¹.

¹ Ампаро (от исп. *amparo* — покровительство, поддержка, защита, помощь) — особая процедура защиты прав и свобод, широко практикуемая в странах Латинской Америки и в Испании. Конституционное ампаро — процедура запроса органа конституционного контроля со стороны частного или юридического лица, чьи права и свободы (обычно относимые к основным) нарушены каким-либо актом государственной власти. Согласно п. 2 ст. 53 Конституции Испании 1978 г. каждый гражданин имеет право защищать свои права и свободы, перечисленные в секции 1 гл. 2 (т.е. основные права и свободы), настаивая на срочной и быстрой процедуре и в случаях необходимости — путем передачи личного заявления в

Конституционное законодательство, постепенно эволюционируя, стало содержать положения, затрагивающие международные отношения, регулировать внешнеполитические функции государства, его международно-правовую позицию, содержать порядок объявления войны и заключения мира. Такие нормы появились еще в XIX в. (например, ст. 5 Основного статута Италии 1848 г., ст. 75 Конституционной хартии Португалии 1826 г., ст. 13 Конституции Японии 1889 г., ст. 15 Конституции Дании 1866 г.). Постепенно круг проблем, связанных с международными отношениями, расширился, и к настоящему времени в большинстве зарубежных конституций регулируются важнейшие проблемы, связанные с международными отношениями. К таковым относятся: 1) принципы внешнеполитической деятельности данного государства; 2) регулирование вопросов, связанных с объявлением войны и заключением мира; 3) соотношение международно-правовых и внутригосударственных норм; 4) закрепление полномочий органов государства по заключению и ратификации международных договоров и соглашений; 5) положения, определяющие сотрудничество в области защиты прав человека, гражданство, права и свободы человека, вопросы экстрадиции и права убежища.

Усиление взаимодействия между конституционным и международным правом связано с происходящими процессами глобализации, т.е. в связи с формированием общемирового и регионального экономического, информационного, социального и политического пространства, а также с интернационализацией многих юридических институтов. Потребности экономической и других видов глобализации ведут к выработке соответствующих правовых норм. Глобализация права, очевидно, почти не влечет появления каких-либо новых кардинальных подходов к регулированию возникающих институтов. В этих процессах заимствуются классические юридические

Конституционный суд. Последний способ обжалования применяется и при отъезде от воинской службы по мотивам совести. Статья 162 этой Конституции специально подтвердила право физического или юридического лица на принесение в этот орган жалобы в порядке процедуры ампаро. К этой же процедуре может прибегнуть Народный защитник (испанский вариант омбудсмана) и прокуратура. Обращение к ампаро возможно в отношении административных актов и судебных решений, но при ней не ставится напрямую вопрос о конституционности законодательного акта. На основании этой процедуры в Испании ежегодно обжалуется около 5 тыс. судебных решений, главным образом по основанию нарушения конституционного права на равенство.

механизмы, существующие и апробированные в национальном праве различных государств. Например, многочисленные международные акты о правах человека содержат хорошо известные нормы, давно применяемые во внутригосударственном, прежде всего в конституционном праве. Многочисленные акты о правах и свободах, включая и основные из их числа — Международные пакты о правах и свободах ООН 1966 г., Европейская конвенция о правах и свободах 1950 г., Американская конвенция о правах человека 1969 г., — в своей основе имеют нормы, почерпнутые из различных конституций.

Такие наднациональные организации, как Европейское сообщество (оно будет существовать до вступления в силу Лиссабонского договора 2007 г.) и Европейский союз, в своей организационной структуре заимствовали ряд внутригосударственных институтов, например парламент (при организации Европейского парламента); Экономический и социальный комитет — представитель социальных интересов — весьма похож на французский конституционный орган с аналогичным названием; Европейский посредник в значительной мере «списан» с института омбудсмена, широко распространенного в зарубежных странах, и свое название получил опять-таки путем заимствования из правовой системы Франции, в которой этот институт действует с 1973 г. Вполне можно говорить и о заимствовании на уровне международных организаций идеи конституционного контроля. Так, согласно ст. 234 Договора, учреждающего Европейское сообщество, его Суд компетентен выносить решения в преюдициальном порядке о толковании самого Договора; правомерности и толковании актов, принимаемых органами Сообщества и Европейским центральным банком; толковании статутов органов, создаваемых актами Совета, когда эти статуты такое предусматривают. Эта идея получила более четкое формулирование в Договоре о деятельности Европейского союза (бывший Договор о Европейском союзе) в редакции Лиссабонского договора, подписанного 13 декабря 2007 г. в столице Португалии, который должен вступить в силу после его ратификации всеми 27 членами Союза. Статья 263 этого Договора о деятельности Союза указывает, что «Суд Европейского союза контролирует законность законодательных актов, актов Союза, Комиссии и Европейского центрального банка, а также другие рекомендации и заключения и акты Европейского парламента и Европейского совета, имеющие юридические последствия по отношению к третьим лицам. Суд контролирует также законность актов органов и организаций Союза, предназначенных для оказания юридических последствий в отношении третьих лиц. С этой целью Суд Европейского союза имеет право выносить решения в отношении неком-

петентности, нарушения содержания норм, нарушения Договоров или любой правовой нормы в отношении применения или злоупотребления полномочиями, совершенными каким-либо государством-членом, Европейским парламентом, Советом или Комиссией»¹.

То же самое относится и к Европейскому суду по правам человека, учрежденному Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Этот суд проверяет соответствие внутригосударственных актов о правах и свободах названной конвенции.

С точки зрения влияния и проникновения международного права во внутригосударственное имеют значение два аспекта: 1) соотношение международного и внутригосударственного права; 2) уступка части суверенных государственных полномочий наднациональным организациям. Оба аспекта разрешаются зарубежным конституционным законодательством.

Западные конституции со времени своего возникновения всегда содержали нормы о соотношении внутригосударственного и международного права. Здесь возникают опять-таки два аспекта: 1) предоставляет ли сама конституция международно-правовым нормам юридическую силу большую, чем она сама имеет; 2) как конституция регулирует соотношение юридической силы международно-правовых и внутригосударственных актов. Положения, затрагивающие решение названных вопросов, можно найти в конституционных актах всех трех поколений. Первая общенациональная Конституция США 1787 г. в разд. 2 ст. VI говорит о приоритете международных договоров по отношению к конституционному законодательству штатов и законам штатов, но не по отношению к ней самой. Издававшиеся в прошлом некоторые конституции Латинской Америки имели тот же смысл.

В актах, принятых после Первой мировой войны, содержатся сходные положения. Например, ст. 4 Конституции Германии 1919 г. устанавливала: «Общепризнанные положения международного права имеют значение обязательных составных частей имперского германского права»². После Второй мировой войны соприкосновение международного и внутригосударственного права расширяется; на международном уровне заключается огромное число разного рода конвенций, соглаше-

¹ *Comprendre le Traité de Lisbonne. Texte consolidé intégral des traités. Explications et commentaires* J.-L. Sauron. P., Gualino éditeur. 2008. P. 175.

² *Конституции буржуазных стран* / под ред. Ю.В. Ключникова. Т. 1. М.; Л., 1935. С. 83.

ний, резко возросло число международных организаций. Развитие сотрудничества между государствами объективно ведет к увеличению договорных отношений. Конституционное право не могло не реагировать на этот процесс. В результате стала заметной определенная интернационализация соответствующих положений зарубежных конституций. Так, ст. 28 Конституции Франции 1946 г. устанавливала, что «дипломатические договоры, должным образом ратифицированные и опубликованные, имеют силу высшую, чем сила внутренних законов». В более широком смысле определяется соотношение международного и внутригосударственного права в ст. 25 Основного закона ФРГ 1949 г., в которой говорится о преимущественной силе по отношению к внутренним законам «общих норм международного права»; последние являются составной частью права Федерации и непосредственно порождают права и обязанности для жителей федеральной территории. Статья 55 Конституции Франции 1958 г. говорит о должным образом ратифицированных и одобренных международных договорах и соглашениях, которые имеют силу, превышающую силу внутренних законов. Указанные положения, определяющие место международных договоров по отношению к внутреннему законодательству, совсем, однако, не посягают на сами конституции.

Конституции — основные источники государственного права — устанавливают основы других отраслей права, и думается, что можно говорить о двух соотношениях: международного права и конституций и международного права и других отраслей внутреннего права. Чаще всего и то, и другое соотношение определяется одними и теми же статьями конституций, оба указанных вопроса находятся в несомненной взаимозависимости. Более того, в европейских конституциях органам конституционного контроля весьма часто предоставляется право проверять соответствие международных договоров основному закону. Международный договор по общему правилу должен соответствовать основному закону страны, или же должна быть проведена корреляция конституционных норм в соответствии с международно-правовыми положениями.

Исключением в конституционном корпусе Западной Европы стал Основной закон Нидерландов. Конституция этой страны 1815 г. после ее пересмотра в 1953 и 1956 гг. стала содержать норму о возможности ратификации международных договоров, ей противоречащих. Эта же норма вошла и в состав Конституции 1983 г., принятой в результате полного пересмотра предыдущей. Согласно ст. 91 этого акта любое положение международного договора, противоречащее Конституции, подлежит одобрению большинством не менее чем в две трети голосов членов Ге-

неральных штатов. Данное обстоятельство означает, что процедура введения международно-правовых положений в нидерландское внутреннее право становится упрощенным способом изменения самой Конституции, т.е. таким путем можно изменять Основной закон, не прибегая к сложной процедуре, установленной в ст. 137–142. Конституцию Нидерландов 1983 г., несомненно, можно отнести к разряду особо жестких, поскольку для ее пересмотра требуется принятие изменений в двух разных составах Генеральных штатов, причем последние, созданные после новых выборов, должны принять изменения двумя третями поданных голосов; тем не менее и эта Конституция не говорит о примате международного права по отношению к ней самой.

Таким образом, зарубежные конституции, преимущественно закрепляя примат международного права по отношению к внутреннему праву, не говорят о его первенстве по отношению к ним самим. Имеется лишь несколько исключений из общего правила. Их число совсем невелико. Например, испанская Конституция 1931 г. в ст. 7 признавала примат международного права, но только в весьма ограниченной и специфической форме, а именно при объявлении войны.

В настоящее время неизвестны случаи утверждения примата международного права над конституционным. Однако в Конституции Республики Кипр 1960 г. содержатся положения, имеющие особый характер. Это относится к международным договорам, которые, будучи инкорпорированными в ее текст, не подлежат каким-либо изменениям, хотя, очевидно, эти положения обладают равной с другими нормами юридической силой: «Статья 181. Договор, гарантирующий независимость, территориальную целостность и Конституцию Республики, заключенный между Республикой, Королевством Греция, Турецкой Республикой и Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии, и Договор о военном союзе, заключенный между Республикой, Королевством Греция и Турецкой Республикой, будут иметь конституционную силу». «Статья 182. Статьи или фрагменты статей настоящей Конституции, воспроизведенные в приложении III, которое было заимствовано из Цюрихского соглашения, датированного 1 февраля 1959 г., составляют основные статьи настоящей Конституции и ни в коем случае не могут включать поправки, быть дополненными или отмененными»¹.

¹ Конституция Кипра от 16 августа 1960 г. // Notes et Etudes Documentaires. № 2761. 17 mars 1961. P. 40.

Четкое закрепление примата международного договора по отношению к внутригосударственному законодательству, т.е. к законодательству уровнем ниже конституционного, позволяет говорить о возникновении института конвенционного контроля, т.е. контроля за соответствием какого-либо закона или административного акта международному договору. Внешне такой контроль имеет некоторое сходство с конституционным контролем, поскольку и в том и в другом случае речь идет о проверке соответствия акта. Имеются, однако, и существенные различия. Объектами первого могут быть не только законы и другие акты, но и международные договоры. Конвенционный контроль затрагивает меньшее число актов по их характеру, хотя общая численность решений может быть и достаточно большой. Есть различия и по последствиям признания несоответствия. Если акт признается не соответствующим конституции, то он недействителен и не может применяться. Если же признается, что акт не соответствует международному договору, то это не означает, что он во всех случаях недействителен. Например, государство ратифицировало какой-либо многосторонний международный договор, который вступает в силу после ратификации определенным числом его участников. Все внутренние акты, противоречащие этому соглашению, будут применяться до того момента, пока оно не вступит в силу. В качестве другого основания действительности актов, противоречащих ратифицированному международному договору, может служить выполнение обязательного принципа взаимности. Например, на это указывает ст. 55 Конституции Франции 1958 г. Международные договоры, ратифицированные этой страной, имеют силу, превышающую силу законов, при условии применения каждого соглашения или договора другой стороной.

Другими словами, конституционность акта имеет абсолютный характер (соответствует или не соответствует основному закону), а конвенционность акта носит достаточно условный, относительный характер.

В конституционном материале в послевоенное время появились принципиально новые веяния: они стали касаться ограничения суверенитета своего государства в пользу наднациональных организаций. Такая уступка весьма заметна в отношении экономической и социальной политики в странах Западной Европы. Она передана в ведение органов Европейского сообщества и Европейского союза — конфедеративных образований нового типа, значительно переросших традиционные рамки для организаций подобного типа. Если Лиссабонский договор будет ратифицирован, то Европейское сообщество перестанет существовать; в ст. 1 измененного Договора о Европейском союзе говорится: «Союз за-

меняет и наследует Европейскому сообществу». На такую передачу указывает деятельность Сообщества в экономической и финансовой сфере, а также в области здравоохранения, транспорта, образования, политики, промышленности. Ряд издаваемых Европейским сообществом актов (директивы) имеют непосредственное применение в государствах-членах. При этом нельзя не указать на объем деятельности Европейского сообщества в указанных областях: четыре пятых решений в этих сферах в государствах-членах издается на основе европейских норм.

Возможность добровольной передачи суверенных прав предусмотрена в конституциях всех 27 государств — членов Союза. Лиссабонский договор 2007 г. в случае его ратификации внесет существенные изменения в политический и юридический механизм Европейского союза. В этот Договор вошли идеи Конституции Евросоюза, отвергнутой несколькими годами ранее на референдумах во Франции и Нидерландах. Среди многих изменений обращает на себя внимание четкое распределение компетенции внутри Союза, по форме сильно напоминающее распределение полномочий между Федерацией и землями по Конституции ФРГ 1949 г. Согласно ст. 4 Договора о Европейском союзе, «Любая компетенция, не принадлежащая Союзу, принадлежит государствам-членам». Другими словами, государствам-членам предоставлена остаточная компетенция. Названным договором и Договором о деятельности Европейского союза (бывший договор о Европейском сообществе) установлено еще два вида компетенции: исключительная компетенция Союза и разделенная компетенция между Союзом и государствами-членами. К исключительной компетенции (ст. 3 упомянутого Договора о деятельности Европейского союза) отнесены следующие сферы регулирования: таможенное дело; издание правил о конкуренции, необходимых для функционирования внутреннего рынка; денежная политика для государств, которые входят в зону евро; сохранение биологических ресурсов моря в рамках общей политики в области рыбной ловли; общая торговая политика. Разделенная компетенция (*compétence partagée*), т.е. компетенция, которой могут пользоваться и Европейский союз, и государства-члены при условии, что последние ею пользуются тогда, когда ее не использует Европейский союз, включает такие, например, области, как социальная политика, сельское хозяйство и рыбная ловля, окружающая среда, защита потребителя, транспорт, энергия и некоторые другие.

Иначе говоря, государства-члены лишены какой-либо возможности вторгаться в исключительную компетенцию Союза и с указанными ограничениями вмешиваться в сферы разделенной компетенции.

В определенной мере наднациональный характер приняли решения Европейского суда по правам человека, образованного в Совете Европы — одной из первых европейских международных организаций, созданных после Второй мировой войны. Совет Европы был учрежден Договором, подписанным в Лондоне 5 мая 1949 г. Этот Совет стал пионером в области защиты прав человека, учредив в рамках Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. наднациональный механизм контроля.

Решения Европейского суда по правам человека имеют прямое действие в каждом государстве — члене Совета Европы; они должны влиять на судебную практику внутренних судов. Применение Конвенции 1950 г. и дополнительных протоколов к ней должно способствовать формированию общеевропейского права в отношении прав и свобод в ряде областей, таких как содержание заключенных, высылка иностранцев и др. Иными словами, деятельность этого суда оказывает воздействие на толкование, применение и понимание содержания конкретных прав и свобод, значительная часть которых в общих выражениях закрепляется в конституционном материале государств — членов Совета Европы.

В то же время нельзя не видеть, что, несмотря на возрастающее влияние международного права, конституция остается внутригосударственным актом, который принимается и изменяется самим государством. Поэтому наименование конституцией каких-либо иных актов, например международно-правовых, имеет фигуральный, переносный смысл и не употребляется в значении, используемом в конституционном праве. Например, такое фигуральное значение имела Конституция 2004 г. для Европы, выработанная в рамках Европейского союза и переданная на ратификацию ее членов. Она была отвергнута на референдумах в Нидерландах и во Франции в 2005 г.

Институтом, далеко не всегда четко выделяемым зарубежными конституциями в отдельный, остается институт их соблюдения. Конституция как высший закон государства, как закон для законов, имеет смысл существования только при ее неукоснительном и точном исполнении. Если конституция фиктивна, она не выполняется, то ее значение и авторитет подорваны, государственный строй в такой стране не может называться правовым. В зарубежном конституционном материале редко встречаются нормы, специально указывающие на необходимость его соблюдения. В то же время, не будучи выделенными в отдельные разделы, такие нормы прописываются в нормативном материале, и притом порою в весьма детализированной манере. В современной зарубежной док-

трине конституционного права выделяются два способа защиты конституций — с помощью санкций личного характера и с помощью санкций материального характера¹. Такая классификация охраны конституций вполне может быть принята. Под первым способом защиты понимается привлечение к ответственности в порядке импичмента высших должностных лиц государства. Так, ст. 61 Основного закона ФРГ 1949 г. подробно регулирует процедуру привлечения федерального Президента к ответственности за «умышленное нарушение им Основного закона или другого федерального закона». Конституция Италии 1947 г. (ст. 90) говорит об ответственности Президента Республики «за государственную измену и посягательство на Конституцию». Он предается суду парламентом на совместном заседании палат абсолютным большинством голосов его членов. Обвинение рассматривается Конституционным судом, который для такого рода случаев, кроме судей, включает 16 граждан, назначаемых по жребию из списка граждан, обладающих необходимыми квалификациями для избрания в сенаторы.

Под вторым, материальным способом защиты конституций понимается конституционный контроль, о котором говорилось ранее. При применении такого контроля устанавливается соответствие или несоответствие конституции актов, принятых различными органами публичной власти, и особенно законов, вотированных представительными учреждениями. Орган контроля имеет право отменять акты, не соответствующие основному закону.

Безусловно, названные способы соблюдения конституций по своей строгости значительно уступают способам, предлагавшимся первыми буржуазными конституциями. Например, ст. 35 Конституции Франции 1793 г. устанавливала, что «когда правительство нарушает права народа, восстание для народа и для каждой его части есть священнейшее право и неотложнейшая обязанность»². Статья 27 этого же акта определяла: «Любой индивид, который присвоит (узурпирует) суверенитет, будет тотчас же предан смерти свободными людьми»³. В то же время, представляется, что названных двух способов защиты конституций в настоящее время вполне достаточно для нормального функционирования установленного ими государственного строя.

¹ См., напр.: *Le Pourhiet A.-M. Droit constitutionnel*. P., 2007. P. 40–42.

² *Les constitutions de la France depuis 1789. Présentation par Jacques Godechot*. P., GF Flammarion. 2006. P. 82.

³ *Ibid.* P. 83.

* * *

В общей совокупности юридических дисциплин конституционное право всегда занимало фундаментальное место, которое определялось и определяется его предметом, значением и местом в совокупности юридических дисциплин. Это право невозможно изучать без постоянного обращения к его источникам, к нормативной базе, и прежде всего — к основным законам государств.

В предлагаемый читателю сборник включены основные законы ряда ведущих зарубежных государств: США, Великобритании, Франции, ФРГ, Италии, Японии и Бразилии. В значительной мере содержание данного сборника предопределено предыдущим 6-м изданием. Однако в новое издание включены некоторые важные изменения, в частности относящиеся к Конституции Франции 1958 г.; кроме того, внесены последние поправки к конституциям Италии 1947 г. и Бразилии 1988 г. (23 сентября и 11 ноября 2009 г.), проведено небольшое редактирование в других актах. Вступительные статьи к конституциям подверглись изменениям и корректировке, порою значительным (например, статьи к конституциям Италии, Франции, ФРГ и Великобритании).

Сборник адресован главным образом студентам юридических вузов и факультетов. Им могут воспользоваться научные работники, занимающиеся историей, экономикой зарубежных стран, работники различных структур, связанных с иностранными государствами.

Москва, 2010 г.

Доктор юридических наук,
профессор *В.В. Маклаков*