История государства и права зарубежных стран

Учебник для вузов
В двух частях
Часть 2

Рекомендован Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности "Юриспруденция"

Под общей редакцией
доктора юридических наук,
профессора **О. А. Жидкова**
и доктора юридических наук,
профессора **Н. А. Крашенинниковой**

Издание второе, стереотипное

Издательство НОРМА
Москва, 2003

УДК 340
ББК 67.3
И90

И90 **История государства и права зарубежных стран:** Учебник для вузов: В 2 ч. Ч. 2 / Под общ. ред. д. ю. н., проф. **О. А. Жидкова** и д. ю. н., проф. **Н. А. Крашенинниковой.** — 2-е изд., стер. — М.: Издательство НОРМА, 2003. — 720 с.

ISBN 5-89123-38.0-0 (НОРМА)

Книга представляет собой вторую часть учебника, вышедшего в издательстве "Норма" в 1996 г. Первая его часть посвящена истории государства и права древнего мира и средних веков. Вторая — включает в себя историю государства и права нового и новейшего времени.

Структурно вторая часть распадается на три раздела. Первый — история государства нового времени, второй — история государства в XX веке, третий — история права нового и новейшего времени. Последний раздел не содержит каких-либо четких внутренних хронологических рубежей: современное право в отличие от государства развивалось более плавно, эволюционно, ибо оно в большей степени затрагивает глубинные пласты человеческих взаимоотношений и в меньшей мере испытывает на себе последствия общественно-политических потрясений и катаклизмов. Учебник основан на новейших достижениях юридико-исторической мысли.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов.

© Коллектив авторов, 1999
© Издательство НОРМА, 1999

ISBN 5-89123-380-0 (НОРМА)

Авторский коллектив

Гудошников Л. М., доктор юридических наук, профессор — гл. 6, 15, 23;

Жидков О. А., доктор юридических наук, профессор — предисловие (совместно с **Н. А. Крашенинниковой),** гл. 3 (§ 1—3, 5, 6), 7, 16, 18—21;

Крашенинникова Н. А., доктор юридических наук, профессор — предисловие (совместно с **О. А. Жидковым), гл. 3 (§ 4), 4, 5, 8, 11, 13, 14;**

Лысенко О. Л., кандидат юридических наук — гл. 22 (совместно с **В. А. Савельевым);**

Мишин А А, доктор юридических наук, профессор — гл.2;

Савельев В. А., доктор юридических наук — гл. 22 (совместно с **О. Л. Лысенко);**

Струнников В. Н., доктор юридических наук, профессор — гл. 12;

Чиркин С. В., кандидат юридических наук, доцент — гл. 1, 9, 10, 17.

Содержание

Предисловие ..... **IX**

Раздел I. История государства в новое время

Глава 1. Англия 1
§ 1. Революция XVII в. и изменения в государственном строе Англии 1
§ 2. Утверждение конституционной монархии и ее эволюция в XVIII и XIX вв. 8
§ 3. Британская колониальная империя 19
Глава 2. Соединенные Штаты Америки 25
Глава 3. Франция 48
§ 1. Революция 1789—1794 гг. и становление конституционного строя 48
§ 2. Государственный строй Франции от Первой республики до Первой империи 76
§ 3. Эволюция государственного строя Франции от режима Реставрации до Второй империи 89
§ 4. Парижская коммуна 1871 г. 101
§ 5. Третья республика во Франции (1871—1900 гг.) 111
§ 6. Французская колониальная империя (до XX в.) 119
Глава 4. Германия 124
§ 1. Государственный строй Германии до объединения 124
§ 2. Конституция и развитие государственного строя Германской империи 142
Глава 5. Япония 152
Глава 6. Китай 172
Глава 7. Латинская Америка 180
§ 1. Война за независимость и образование латиноамериканских государств 180
§ 2. История латиноамериканских государств в XIX в. 194

Раздел II. История государства в новейшее время (XX в.)

Глава 8. Соединенные Штаты Америки ... 205
§ 1. Регулирующая роль государства США в сфере экономики и социальных отношений ... 205
§ 2. Основные изменения в государственном аппарате ... 226
§ 3. Развитие конституционного принципа "разделения властей" и механизма "сдержек и противовесов" ... 236
§ 4. Эволюция американского федерализма ... 244
§ 5. Рост бюрократического аппарата ... 248
§ 6. Деятельность правоохранительных органов ... 257
Глава 9. Великобритания ... 266
Глава 10. Франция ... 283
§ 1. Третья республика в XX в. и ее падение ... 283
§ 2. Четвертая республика во Франции ... 287
§ 3. Пятая республика во Франции ... 291
Глава 11. Германия ... 301
§ 1. Веймарская республика в Германии ... 301
§ 2. Фашистская диктатура в Германии ... 321
§ 3. Федеративная Республика Германия ... 336
§ 4. Объединение Германии ... 353
Глава 12. Италия ... 362
§ 1. Итальянское государство до второй мировой войны ... 362
§ 2. Послевоенное развитие итальянского государства ... 374
Глава 13. Государства Центральной и Восточной Европы ... 380
Глава 14. Япония ... 429
§ 1. Японское государство между двумя мировыми войнами ... 429
§ 2. Развитие японского государства после второй мировой войны ... 435
Глава 15. Китай ... 453
§ 1. Китайское государство до образования Китайской Народной Республики ... 453
§ 2. Образование и развитие Китайской Народной Республики ... 460

Глава 16. Латинская Америка ... 478
Глава 17. Образование независимых государств после второй мировой войны ... 498
§ 1. Распад колониальной системы и образование новых государств ... 498
§ 2. Образование независимых государств в Южной и Юго-Восточной Азии ... 504
§ 3. Образование независимых государств на Ближнем и Среднем Востоке ... 508
§ 4. Образование независимых государств в Тропической Африке ... 512

Раздел III. История права в новое и новейшее время

Глава 18. Становление и развитие современных правовых систем ... 516
Глава 19. Право Англии ... 536
Глава 20. Право Соединенных Штатов Америки ... 578
Глава 21. Право Франции ... 618
Глава 22. Право Германии ... 656
Глава 23. Право Китая ... 684

Предисловие

Предлагаемая читателям книга является второй частью учебника для студентов-юристов, вышедшего в свет в издательстве "Норма" в 1996 г.[1] Первая его часть посвящена истории государства и права древнего мира и средних веков. Вторая часть учебника включает в себя историю государства и права нового и новейшего (XX в.) времени.

Структурно вторая часть распадается на три раздела. Первый раздел — история государства нового времени, второй раздел — история государства в XX в., третий — история права нового и новейшего времени.

Переход человечества от средневековья к новому времени берет свое начало еще в XV—XVI вв., т. е. в эпоху Возрождения и Реформации. Именно в это время начинается переворот прежде всего в политическом и правовом сознании людей и в экономике, которая все больше ориентируется на капиталистическое предпринимательство. Но применительно к предмету данного учебника, т. е. к той общественной сфере, которая непосредственно связана с политикой и государством, новое время исчисляется обычно с английской и французской революций XVII—XVIII вв.

Именно с этого рубежа мировой истории идет процесс утверждения современного государства, которое принципиально отличается от рассматриваемой в первой части государственности предшествующих эпох. Это государство, несмотря на многочисленные препоны на его пути, в том числе и на попятные движения, определило магистральный путь развития цивилизации — путь к свободному предпринимательству, демократии, законности, к правовому государству, которое зиждется на гражданском обществе.

[1] История государства и права зарубежных стран. Учебник для вузов. Ч. 1. М.: "Норма", 1996.

В это время было положено начало представительному правлению, которое по мере своего развития обеспечило участие все более широких слоев населения в государственной жизни. В передовых государствах человек и гражданин получил невиданные ранее в истории политические права и гражданские свободы, что сделало возможным более полную реализацию политического потенциала общества.

Второй раздел данного учебника посвящен развитию государственности в XX в. Такое структурное и хронологически определенное выделение XX в. имеет свой резон. Оно оправдано тем, что XX в. в результате научно-технической, информационной, демографической и т.п. революций был ознаменован крупными переменами в экономической и социальной жизни.

Этот век оставил особенно заметный след в политико-государственной сфере, причем не только благодаря развитию демократических институтов, но и благодаря двум кровопролитным мировым войнам, нацизму и военным диктатурам. Во многих странах, особенно в новых молодых государствах, можно видеть настоящий калейдоскоп форм государственного правления, военные и военно-гражданские диктатуры, превосходящие по своей жестокости все виданные ранее в истории. Все это свидетельствует о противоречивости исторического процесса, притом, что в XX в. доминировали идеи демократии, социальных компромиссов, господства права.

Выделение истории государства XX в. вызывается и небывалой ранее активностью государств, в том числе и демократических, во всех сферах общественной жизни: в экономике, политике, идеологии, в социальной сфере.

В XX веке, особенно во второй его половине, государство в развитых странах мира все больше берет на себя ответственность за общественный прогресс, за проведение сильной социальной политики, за предотвращение военной, термоядерной опасности, за меры, направленные на устранение угрозы человечеству экологической катастрофы.

Что касается последнего раздела учебника, посвященного истории права в новое и новейшее время, то следу-

ет заметить, что он не содержит в себе каких-либо существенных и четких внутренних хронологических рубежей. Современное право, утвердившееся в результате упомянутых выше революций, основанное на новых принципах, развивалось в отличие от государства более плавно, эволюционно.

Право в меньшей степени, чем государство, испытывает на себе последствия политических катаклизмов. Оно в большей мере сориентировано на удовлетворение глубинных и всесторонних потребностей человеческого общения. Присущая праву преемственность делает нецелесообразным рассмотрение его раздельно по двум самостоятельным периодам.

Принципиальные методологические подходы авторского коллектива определены еще во введении к первой части учебника. Суть их сводится к тому, что государство и право рассматриваются не в формационном плане, а как составной элемент общецивилизационного процесса.

Этими подходами руководствовались авторы и во второй части учебника. Они поставили своей задачей показать читателям общемировой процесс развития государства и права как движение от менее сложных к более сложным политико-правовым формам. В этом процессе авторы отмечают как позитивный, так и негативный исторический опыт.

Исходя из того же общецивилизационного подхода, авторы на конкретном историко-правовом материале нового и новейшего времени показывают, что, несмотря на многочисленные проявления регресса в политической жизни, демократическое и правовое государство приобретает в наше время все большую общечеловеческую ценность, активно участвует в решении все новых и новых проблем, встающих перед обществом.

Во второй части учебника в большей степени, чем в первой, используется наряду с конкретно-историческим подходом также и метод сравнительного анализа. Этот метод становится особенно необходимым, поскольку политико-правовая география (по сравнению с древним миром и средними веками) значительно усложнилась. На политической карте мира появилось большое число новых государств,

которые имеют свои самостоятельные политические и правовые системы.

Для того чтобы дать студентам представление о происходящих глобальных процессах развития государства и права, авторы, прибегая к этому методу, рассматривают историю не только отдельных государств, но и историю государств целых регионов или даже континентов. Что касается отдельных государств, то авторы прежде всего выделяют так называемые великие державы, а также те государства, история которых оставила заметный след в развитии цивилизации.

Раздел I. История государства в новое время

Глава 1. Англия

§ 1. Революция XVII в. и изменения в государственном строе Англии

Особенности и основные этапы английской буржуазной революции XVII в. Буржуазное государство и право Англии возникло в ходе двух английских революций XVII в., получивших названия "Великий мятеж" и "Славная революция". Идеологическую оболочку движения составили лозунги реформы господствующей церкви и восстановления "старинных обычаев и вольностей", характерные для социальных движений средневековья. Вместе, с тем в английской буржуазной революции впервые отчетливо проявились основные закономерности развития буржуазных революций нового времени, что позволило назвать ее прообразом Великой французской буржуазной революции.

Основные особенности английской буржуазной революции обусловлены своеобразной, но исторически закономерной для Англии расстановкой социально-политических сил. Английская буржуазия выступила против феодальной монархии, феодального дворянства и господствующей церкви не в союзе с народом, а в союзе с "новым дворянством". Раскол английского дворянства и переход его большей, обуржуазившейся части в лагерь оппозиции позволили еще недостаточно окрепшей английской, буржуазии одержать победу над абсолютизмом.

Этот союз придал английской революции незавершенный характер, обусловил ограниченность социально-экономических и политических завоеваний.

Сохранение крупного землевладения английских ленд-лордов, решение аграрного вопроса без наделения землей

крестьянства — основной показатель незавершенности английской революции в экономической сфере. В политической области буржуазии пришлось разделить власть с новой земельной аристократией при определяющей роли последней. Влияние аристократии сказалось на образовании в Англии такой разновидности буржуазной, конституционной монархии, которая наряду с представительным органом сохранила феодальные учреждения, в том числе сильную королевскую власть, палату лордов, Тайный совет. Последовавшие в XVIII и XIX вв. аграрная и промышленная революции в конечном счете обеспечили господствующее положение капиталистическим производственным отношениям и лидерство промышленной буржуазии в осуществлении политической власти. На протяжении этого времени полуфеодальная, аристократическая политическая система Британии медленно и постепенно превращалась в буржуазно-демократическую.

Политические течения. В преддверии и в ходе революции определились два лагеря, представлявших противоположные политические и религиозные концепции, а также разные социальные интересы. Представители "старого", феодального дворянства и англиканского духовенства были опорой абсолютизма и отстаивали сохранение прежних феодальных порядков и англиканской церкви. Лагерь оппозиции режиму объединял новое дворянство и буржуазию под общим названием "пуритане". Противники абсолютизма в Англии выступали за буржуазные преобразования под знаменем "очищения" англиканской церкви, завершения реформации и создания новой церкви, не зависимой от королевской власти. Религиозная оболочка социально-политических требований буржуазии, многие из которых имели чисто светский характер, во многом объяснялась особой ролью англиканской церкви в защите основ абсолютизма и в подавлении оппозиции церковно-бюрократическим аппаратом.

Вместе с тем революционный лагерь не был единым ни в социальном, ни в религиозном отношении. В ходе революции в лагере пуритан окончательно определились три главных течения: пресвитериан, индепендентов и левеллеров. **Пресвитерианское** течение, объединявшее крупную буржуазию и верхушку джентри, составляло правое крыло революции. Их максимальным требованием было ограничение королевского произвола и установление конституционной

монархии с сильной властью короля. Религиозно-политическая программа пресвитериан предусматривала очищение церкви от пережитков католицизма, ее реформу по шотландскому образцу и утверждение во главе церковно-административных округов пресвитеров из наиболее состоятельных граждан. Пресвитериане захватили и удерживали власть в период 1640—1648 гг., который сопровождался вначале мирным, или "конституционным", развитием революции, а затем переходом к гражданской войне.

Индепенденты, политическим лидером которых стал О. Кромвель, являлись в основном представителями среднего и мелкого дворянства, средних слоев городской буржуазии. Они добивались, как минимум, установления ограниченной, конституционной монархии. Их программа предусматривала также признание и провозглашение неотъемлемых прав и свобод подданных, прежде всего свободы совести (для протестантов) и свободы слова. Индепенденты выдвигали идею упразднения централизованной церкви и создания независимых от административного аппарата местных религиозных общин. Индепендентское течение было самым пестрым и неоднородным по составу. "Индепендентский", радикальный, этап революции (1649—1660 гг.) связан с упразднением монархии и установлением Республики (1649—1653 гг.), переродившейся затем в военную диктатуру (1653—1659 гг.), которая привела, в свою очередь, к реставрации монархии.

В ходе революции из индепендентского течения выделились так называемые левеллеры, которые стали пользоваться наибольшей поддержкой среди ремесленников и крестьян. В своем манифесте "Народное соглашение" (1647) левеллеры выдвинули идеи народного суверенитета, всеобщего равенства, требовали провозглашения республики, установления всеобщего мужского избирательного права, возврата огороженных земель в руки общин, реформы сложной и громоздкой системы "общего права"-. Идеи левеллеров заняли важное место в дальнейшей идейно-политической борьбе с феодальным строем. Вместе с тем, выступая за неприкосновенность частной собственности, левеллеры обошли основное требование крестьянства об упразднении копигольда и власти лендлордов.

Наиболее радикальную часть левеллеров составили диггеры, представлявшие беднейшее крестьянство и пролетар-

ские элементы города и деревни. Они выступили с требованием уничтожения частной собственности на землю и предметы потребления. Социально-политические взгляды диггеров являлись разновидностью крестьянского утопического коммунизма.

Изменение формы государства. Английская революция развивалась в виде традиционного противостояния короля и парламента. Существенная часть грсударственно-правовой программы революции была подготовлена парламентской оппозицией еще в 20-х гг. XVII в., по мере обострения экономического и политического кризиса абсолютизма. В **Петиции о праве 1628 г.** был сформулирован ряд требований, облеченных в старую феодальную форму, но уже имевших новое, буржуазное содержание. Перечислив злоупотребления королевской администрации и ссылаясь на Великую хартию вольностей, парламент просил короля, чтобы: 1) никто впредь не принуждался платить налоги и сборы в королевскую казну "без общего согласия, данного актом парламента"; 2) ни один человек не заключался в тюрьму за отказ платить незаконные налоги; 3) армия не размещалась на постой в дома жителей; 4) никакие лица не наделялись особыми полномочиями, которые могут служить предлогом для предания подданных смерти "противно законам и вольностям страны".

Таким образом, в документе был отражен главный политический вопрос революции — о правах короля в отношении жизни и имущества подданных. Кроме того, был поднят и важнейший социальный вопрос — о неприкосновенности частной собственности. Охрана собственности, как говорилось в Петиции, есть истинная цель закона и правосудия. Требования парламентской оппозиции привели к роспуску парламента и длительному беспарламентскому правлению Карла I (1629—1640 гг.). В этот период король для пополнения казны единолично вводил все новые поборы и штрафы, пресекая недовольство в стране с помощью чрезвычайных судов. Однако в условиях начавшейся войны с Шотландией король был вынужден вновь обратиться к парламенту.

В созванном в 1640 г. парламенте, получившем название Долгого (1640—1653), господствующее положение заняли пресвитериане. В течение 1640—1641 гг. парламент добился от короля утверждения целого ряда важных право-

вых актов. Прежде всего по инициативе палаты общин были осуждены главные советники Карла I — граф Страффорд, архиепископ Лод. Тем самым было утверждено право парламента на импичмент высших должностных лиц. Далее, согласно **Трехгодичному акту 16 февраля 1641** г., парламент должен был созываться по крайней мере один раз каждые три года, а при несогласии короля сделать это он мог быть созван другими лицами (пэрами, шерифами) или собраться самостоятельно. Эти положения были дополнены законом, запрещавшим прерывать, отсрочивать заседания и распускать Долгий парламент иначе, как актом самого парламента. Тем самым исключалась возможность возвращения к беспарламентскому правлению. Наконец, в июле 1641 г. были приняты два акта, которые ограничили полномочия Тайного совета в области судопроизводства и предусмотрели уничтожение системы чрезвычайных трибуналов, прежде всего Звездной палаты и Высокой комиссии. Серия актов, принятых летом 1641 г., провозгласила неприкосновенность имущества подданных и лишала короля права произвольно налагать различные штрафы. Программным документом революции стала **Великая Ремонстрация,** принятая 1 декабря 1641 г. Она содержала, в частности, новое требование о том, чтобы король впредь назначал только тех должностных лиц, которым парламент имел основание доверять. Это означало, по сути, политическую ответственность должностных лиц перед парламентом и было воспринято королем как вторжение в его прерогативу, исполнительную власть. Король отказался утвердить Великую Ремонстрацию.

Акты парламента 1641 г. были направлены на ограничение абсолютной власти короля и означали переход к определенной разновидности конституционной монархии. Однако фактически эта форма буржуазного государства не успела утвердиться с началом гражданских войн между королем и парламентом (1642—1647 и 1648—1649 гг.).

Во время войны в стране установились две враждующие и независимые власти, которые контролировали различные территории Английского королевства и пользовались в них всей полнотой законодательных и административных полномочий. Основным направлением деятельности короля и парламента в этот период стала организация собственной армии. Парламент, соединивший в своих руках законодатель-

ную и исполнительную власть на контролируемой территории, издал ряд законов и ордонансов, предусматривающих реформу сложившейся военной системы. В 1642 г. парламент несколько раз утверждал так и не подписанный королем "Ордонанс о милиции", согласно которому командующие народным ополчением назначались только с согласия парламента и несли всю полноту ответственности перед парламентом. Король в ответ издал Прокламацию, запрещавшую народному ополчению действовать по воле парламента без согласия короля. В так называемой "Протестации", принятой летом 1642 г., парламент вновь потребовал утверждения королем "Ордонанса о милиции" и своих требований, выдвигаемых ранее относительно осуществления некоторых прерогатив исполнительной власти: о назначении всех высших должностных лиц с согласия парламента, о несменяемости судей "до тех пор, пока они не поведут себя ненадлежащим образом", о расширении судебной компетенции парламента в области уголовного правосудия. Отказ короля принять все эти предложения привел к началу непосредственно военных действий. Уже в ходе гражданской войны парламентом был принят **Ордонанс о новой модели 1645 г.,** который был направлен на образование вместо ополчения отдельных графств постоянной армии. Она должна была содержаться за счет государства. Рядовой состав комплектовался из свободных крестьян и ремесленников. Офицерские должности замещались вне зависимости от происхождения, по способностям. Эти меры привели к превращению парламентской армии в боеспособную силу, которая нанесла ряд решительных поражений армии короля.

В период первой гражданской войны Долгим парламентом был проведен и ряд других важных преобразований, которые свидетельствовали об углублении революции "под контролем" пресвитерианско-индепендентской верхушки. В 1643 г. был упразднен епископат и введено пресвитерианское устройство церкви. Земли епископов и роялистов были конфискованы в собственность государства и пущены в распродажу. В результате этих мер значительная часть земельной собственности перешла в руки буржуазии и джентри. Закрепить новый статус этих земель был призван **Акт 1646 г.** об отмене системы феодальных рыцарских держаний и превращении их в свободные держания "на общем праве", т. е, фактически в частную собственность владель-

цев. Таким образом, было осуществлено одностороннее решение аграрного вопроса, выгодное только буржуазии и новому дворянству. Бывшие рыцарские держания были освобождены от условий феодального землевладения (вассальных обязанностей), однако копигольд как форма держания был сохранен. Крестьяне-копигольдеры не стали собственниками земли, а остались в поземельной зависимости от лендлордов. Кроме того, основная масса крестьян не могла приобрести землю, так как она поступала в распродажу по очень высоким ценам. Наконец, парламент подтвердил законность огораживаний крестьянских земель.

Окончание войны и пленение короля сопровождалось обострением борьбы в парламенте между пресвитерианами и всновной массой индепендентов. Открытое выступление пресвитериан в поддержку короля привело ко второй гражданской войне. В декабре 1648 г., учитывая "левеллерские" настроения основной части армии, индепендентское руководство провело чистку парламента от активных пресвитериан. Политическая власть перешла в руки индепендентов. **4 января 1649 г.** палата общин объявила себя носителем верховной власти в Англии, постановления которой имеют силу закона без согласия короля и палаты лордов. После суда над королем и его казни в конце марта 1649 г. королевское звание и верхняя палата были упразднены. Конституционное закрепление республиканской формы правления было завершено актом **19 мая 1649 г.** В нем провозглашалось образование республики, верховной властью в государстве объявлялись "Представители Народа в Парламенте". Высшим органом исполнительной власти стал Государственный совет, который нес ответственность перед парламентом. Однако фактическое руководство им осуществлял военный совет во главе с Кромвелем.

Установление республики — наиболее демократической в существующих условиях формы правления — стало вершиной революции. Однако после учреждения республики социальная борьба не ослабела, а, наоборот, приняла более острые формы. Новые конфискации земель роялистов, распродажа королевских земель (акт 1649 г.) и захватническая война в Ирландии в начале 1650-х гг. превратили значительную часть индепендентов в крупных земельных собственников, стремившихся к прекращению революции. Напротив, для левеллеров провозглашение республики было

лишь начальным этапом борьбы за углубление преобразований. В армии, состоящей в основном из среднего крестьянства и ремесленников, влияние левеллеров продолжало усиливаться. В этих условиях лидеры индепендентов, опираясь на армейскую верхушку, прибегли к установлению режима диктатуры, которая была прикрыта провозглашением "протектората".

В конце **1653 г.** Совет офицеров подготовил проект акта о новой форме правления, названного **Орудие управления.** Согласно ст. 1 акта, высшая законодательная власть в Англии, Шотландии и Ирландии сосредоточивалось в лице лорда-протектора и народа, представленного в парламенте. Чтобы в однопалатный парламент попали только представители буржуазии и джентри, акт предусматривал высокий имущественный ценз для избирателей (200 ф. ст.). Кроме того, избирательных прав лишались католики и лица, участвовавшие в войне на стороне короля.

Исполнительная власть в государстве вверялась лорду-протектору и Государственному совету, число членов которого могло колебаться от 13 до 21. Лорд-протектор наделялся широкими полномочиями. Он осуществлял командование вооруженными силами, с согласия большинства совета мог объявлять войну и заключать мир, назначать новых членов высшего исполнительного органа и офицеров, поставленных во главе административных округов. Главной опорой протектора оставалась армия. Для ее содержания и покрытия других издержек правительства вводился ежегодный налог, который не мог быть отменен или уменьшен парламентом без согласия лорда-протектора. Таким образом, финансовые прерогативы лорда-протектора практически стали бесконтрольными, как у абсолютного монарха.

§ 2. Утверждение конституционной монархии и ее эволюция в XVIII и XIX вв.

Реставрация монархии. Основные конституционные акты. Личная власть представителя индепендентов по своей сути и форме не могла обеспечить долговременные интересы буржуазно-дворянской верхупгки, значительно укрепившей свои позиции в ходе революции. Поскольку главным противником буржуазии и джентри стала теперь не королевская власть, а движение низов, смерть Кромвеля

ускорила соглашение этих слоев с феодальной аристократией в целях возвращения к "законной власти". Это нашло свое выражение в реставрации в 1660 г. монархии Стюартов. По замыслу правящей группировки джентри и буржуазии, эта монархия должна была быть конституционной и гарантировать незыблемость главных завоеваний революции. Действительно, в так называемой **Бредской декларации 1660 г.** новый король Карл II обещал, что вопросы о содержании армии, о землях роялистов, о прощении участников революции и о вероисповедании будут поставлены на разрешение парламента. Однако новая расстановка политических сил в стране способствовала усилению феодальной реакции. Участники революции преследовались, организации пресвитериан и индепендентов были ликвидированы. В то же время восстанавливались англиканская церковь, Тайный совет и другие дореволюционные органы государства (за исключением наиболее ненавистных Звездной палаты и Высокой комиссий), а также старый порядок их формирования.

Стремление Карла II и его преемника Якова II восстановить абсолютизм, а также симпатии монархов к католицизму вызвали широкое недовольство в стране. Реставрация лишь ускорила распад традиционных форм, восстановление которых было заведомо обречено на неудачу.

Парламент, как и раньше, стал ареной политического противоборства сторонников короля и оппозиции. В это время в парламенте складываются две политические группировки. Представители придворной аристократии и часть джентри, ориентирующаяся на Стюартов, а также духовенство составили партию "тори". Оппозиция — купцы, финансовая буржуазия и верхушка джентри, обогатившаяся в ходе революции, которых поддерживала промышленная буржуазия, — образовала партию "вигов". Обе группировки были еще не оформлены в организационном отношении; и виги, и тори в последующем прошли через целый ряд партийных размежеваний и переходов части их членов из одной группировки в другую. Тем не менее их политические взаимоотношения наложили значительный отпечаток на дальнейшее развитие страны.

Определенным успехом оппозиции в борьбе с проявлениями королевского произвола стало принятие **Акта о лучшем обеспечении свободы подданного и о предупрежде-**

нии заточений за морями (Habeas Corpus Amendment Act) 1679 г. Закон был призван ограничить возможности тайной расправы короля со сторонниками оппозиции, но приобрел более общее значение. Он упростил и упорядочил процедуру получения судебного приказа о предварительной доставке арестованного лица в суд для решения вопроса о пребывании под стражей. Любой подданный, задержанный за "уголовное или считаемое уголовным" деяние (исключая государственную измену и тяжкое уголовное преступление), имел право лично или через представителей обратиться в суд с письменной просьбой выдать приказ "habeas corpus", адресованный должностному лицу (шерифу, тюремщику), в ведении которого находился арестованный. Получив приказ "habeas corpus", шериф или тюремщик были обязаны в установленный законом срок доставить заключенного в суд с указанием истинных причин ареста. После рассмотрения копии предписания об аресте и выяснения мотивов задержания судье предписывалось освободить арестованного под денежный залог и поручительство с обязанностью явиться в суд в ближайшую сессию для рассмотрения дела по существу. Исключение составляли случаи, когда лицо было арестовано в законном порядке за деяния, при которых по закону оно не могло быть взято на поруки. Кроме того, если лицо было арестовано за государственную измену или тяжкое уголовное преступление, "habeas corpus" не выдавался. В этом случае действовала особая процедура подачи петиции о разборе дела и освобождении на поруки.

Лицо, освобожденное по приказу "habeas corpus", нельзя было вновь заключить в тюрьму и арестовать до суда за то же преступление. Запрещалось также переводить задержанного из одной тюрьмы в другую и содержать без суда и следствия в тюрьмах заморских владений Англии.

Закон предусматривал ответственность должностных лиц, судей за неисполнение его предписаний: высокие штрафы в пользу заключенного и освобождение от должности.

Акт 1679 г. наряду с Великой хартией приобрел значение одного из основных конституционных документов Англии, содержащих ряд принципов справедливого и демократического правосудия: презумпции невиновности, соблюдения законности при задержании, быстрого и оперативного суда, совершаемого с "надлежащей судебной процедурой" и по месту совершения проступка. В то же время можно отме-

тить и историческую ограниченность этого закона. Во-первых, ущемлялись права лиц, обвиненных в тяжких уголовных преступлениях или соучастии в них. Во-вторых, для освобождения на поруки до суда требовался денежный залог, сумма которого могла быть очень значительной. В-третьих, действие закона могло быть приостановлено парламентом, что впоследствии неоднократно происходило на практике.

Политика Стюартов, которая грозила обратным перераспределением церковных земель, захваченных буржуазией и джентри, привела к кратковременному объединению вигов и тори. Произошел дворцовый переворот 1688 г. с целью замены Якова II более "удобным" монархом. Этот переворот получил название "Славная революция". Она, по существу, завершила оформление компромисса между фактически господствующей в важных сферах жизни общества буржуазией и официально правящей земельной аристократией. Политическая власть в центре и на местах оставалась в основном в руках знатных землевладельцев в обмен на гарантии соблюдения интересов финансовой верхушки буржуазии. Указанный компромисс заложил основы прочного консенсуса между ведущими политическими силами по основополагающим вопросам социально-политического развития страны, который стал важнейшей чертой английской политической культуры в XIX и XX вв. Отныне разногласия между этими силами не должны были носить "принципиального" характера, способного нарушить такое соглашение и политическую стабильность в английском обществе.

Важнейшим политическим результатом такого компромисса стало утверждение в Англии конституционной монархии, получившей закрепление в двух актах парламента: Билле о правах 1689 г. и Акте об устроении **1701** г.

Билль о правах определил положение парламента в системе государственных органов. Утверждая верховенство парламента в области законодательной власти и финансовой политики, Билль провозгласил незаконным: 1) приостановление действия законов или их исполнения без согласия парламента; 2) взимание налогов и сборов в пользу короны без согласия парламента. Кроме того, содержать постоянную армию в мирное время дозволялось только с его санкции. Билль устанавливал свободу слова и прений в парламенте, свободу выборов в парламент, право обращения подданных с петицией к королю. Он содержал специальное

указание, что парламент должен созываться достаточно часто. Впоследствии это положение было уточнено, и срок полномочий парламента был определен сначала в 3 года, а затем — 7 лет.

Акт об устроении, именуемый также Законом о престолонаследии, устанавливал порядок престолонаследия и содержал дальнейшие уточнения прерогатив законодательной и исполнительной власти. Лица, вступившие на английский трон, обязаны были присоединиться к англиканской церкви. Дальнейшее ограничение королевской прерогативы выразилось в том, что судьи, назначаемые короной, могли оставаться на своих постах, "пока ведут себя хорошо", и отстранялись от должности только по представлению обеих палат парламента. Чтобы уменьшить влияние короны на деятельность палаты, запрещалось совмещение членства в палате общин с занятием должности королевского министра (это положение было вскоре отменено). Акт предусмотрел правило, согласно которому все акты исполнительной власти, помимо подписи короля, нуждались в подписи соответствующих королевских министров (контрасигнатура), по совету и с согласия которых они приняты. Важным установлением было лишение короля права помилования своих министров, осужденных парламентом в порядке импичмента.

Таким образом, на рубеже **XVII—XVIII** вв. в Англии получили оформление важнейшие институты буржуазного государственного права: верховенство парламента в области законодательной власти, признание за парламентом исключительного права вотировать бюджет и оцределять военный контингент, а также принцип несменяемости судей. Вместе с тем законодательство XVII—XVIII вв. не решило окончательно вопрос о взаимоотношениях властей. Дуализм власти продолжал сохраняться: не случайно государственный строй Англии XVII—XVIII вв. обычно определяется как дуалистическая монархия. Королевская прерогатива не была по-прежнему законодательно определена. Король сохранял право абсолютного вето в отношении законопроектов, прошедших через парламент, безраздельное право на формирование своего правительства и осуществление с его помощью своей политики. Представление о триедином парламенте (король и две палаты) оставалось теоретически неизменным. Никакой ответственности перед парламентом король не нес, как не несли политической ответственности ни

Правительство Его Величества, ни так называемый кабинет, который выделился из Тайного совета в составе коллегии из 5—7 наиболее важных министров-советников короля.

Усиление промышленной буржуазии в результате промышленного переворота середины XVIII'— начала XIX в. обусловило ее стремление доминировать в политическом союзе с джентри и финансовой аристократией, следствием чего была дальнейшая модернизация политической системы английского общества. Такая модернизация, однако, осуществлялась медленно и постепенно, путем новых компромиссов, и сопровождалась эволюцией конституционной монархии от дуалистической к парламентарной, формированием системы парламентаризма.

Развитие конституционной монархии. Становление "ответственного правительства". Главными направлениями эволюции британской монархии в течение XVIII в., заложившими основы британской модели парламентаризма, были дальнейшее ограничение королевской власти и утверждение новых принципов взаимоотношений исполнительной и законодательной власти — становление **"ответственного правительства".** Важнейшей особенностью этих изменений стало то, что они не были, как правило, оформлены какими-либо новыми конституционными актами, а сложились в процессе политической практики как результат соперничества двух партий за право формировать "правительство его величества". Английская конституция приобрела благодаря этому уникальную форму и не менее уникальное содержание, ибо помимо таких источников, как акты парламента и судебные прецеденты, не менее, а порой и более важное значение приобрели выходящие за рамки права и не подлежащие судебной защите конституционные обычаи (соглашения), именуемые иначе "конвенциональными нормами".

Монарх продолжал оставаться главой государства, но постепенно превращался фактически лишь в номинального главу исполнительной власти. Первые прецеденты, способствующие этому, возникли уже в первые десятилетия XVIII в„ особенно при королях Ганноверской династии (с 1714 г.). Право короля отвергать законы, принятые парламентом (абсолютное вето), перестало применяться с 1707 г. Король Георг I (1714—1727), не знавший английского языка, перестал

являться на заседания кабинета, что повлекло за собой важные политические последствия. Прежде всего такое "отчуждение" короля от кабинета способствовало сосредоточению функций по руководству кабинетом в руках его премьер-министра. Кабинет стал действовать от имени "Его Величества", но практически самостоятельно. Положение монарха в дальнейшем было определено максимой, гласившей, что "король царствует, но не управляет". Правда, влияние монарха на политику кабинета нередко бывало очень значительным, а фактически утраченные королем прерогативы юридически до сих пор остаются в его распоряжении, и отдельные короли пытались их использовать не только в XVIII, но и в XIX в. И все же это стало исключением, а не практикой, "резервом" на случай чрезвычайной ситуации.

Параллельно с концентрацией названных прерогатив монарха в руках кабинета решался вопрос об ответственности исполнительной власти перед парламентом. Теперь эта ответственность могла быть перенесена с короля на его министров. Первым шагом к возникновению новой системы взаимоотношений кабинета и парламента были акты 1705—1707 гг. о должностях, которые, отменив соответствующие положения Акта 1701 г., открыли министрам возможность избираться в нижнюю палату парламента и тем самым представлять в ней кабинет. В 1708—1715 гг. стал утверждаться принцип формирования кабинета на однопартийной (тори или виги), а не на смешанной основе. Все более типичной становилась ситуация, когда кабинет не мог долгое время находиться у власти, не имея поддержки (доверия) большинства в палате общин, и победившая на выборах партия, имеющая такое большинство, формировала кабинет, а другая образовывала в парламенте организованную оппозицию и так называемый "теневой кабинет". В конце XVIII в. начинают устанавливаться еще два важных правила. В случае утраты кабинетом доверия парламента он либо уходил в отставку в полном составе (солидарная ответственность), либо мог распустить палату общин и назначить новые выборы.

Первый случай коллективной отставки кабинета имел место в 1782 г. из-за проигрыша Британией войны с американскими колониями, а первый роспуск нижней палаты кабинетом — в 1784 г. Так возникла система взаимных сдержек палаты общин и кабинета, в условиях которой кабинет

должен был оценивать политическую ситуацию как в парламенте, так и в стране в целом и в случае правительственного кризиса принимать одно из двух решений.

Таким образом, в течение XVIII в. в принципе сформировались такие черты будущей системы британского парламентаризма, как "партийное правление" и регулярная смена кабинета в зависимости от одобрения его политики в палате общин. Однако многие из этих черт еще не приобрели законченного выражения, а роль королевской власти и аристократической палаты лордов оставалась весьма значительной. Дальнейшее развитие парламентаризма было невозможно, пока сама система формирования нижней палаты парламента имела феодальный характер ,и обеспечивала джентри командные посты в руководстве обществом. Унаследованная от эпохи феодализма и восстановленная в период реставрации монархии система представительства в парламенте позволяла многочисленным "гнилым местечкам" с незначительным числом жителей посылать в палату общин депутатов, фактически назначавшихся местным лендлордом. В то же время крупные города, выросшие в период промышленного переворота, вообще не имели своего представительства. Активным избирательным правом со времен сословно-представительной монархии обладали в графствах только фригольдеры с 40 шиллингами годового дохода. Что же касается права быть избранным, то здесь имущественный ценз был неимоверно высоким. По Акту 1710 г. пассивным избирательным правом наделялись лица, которые имели от земельной (недвижимой) собственности доход в размере 600 ф. ст. в год в графствах и 300 ф. ст. в городах. Изменить такую избирательную систему были призваны избирательные реформы XIX в.

Избирательные реформы и дальнейшая эволюция формы государства. Согласно Акту о реформе 1832 г., принятому по инициативе вигов, более 50 "гнилых местечек" с населением менее 2 тыс. жителей были лишены представительства в парламенте. Тридцати небольшим городам с населением менее 4 тыс. жителей разрешалось посылать одного депутата вместо двух, а некоторым городам — двух депутатов вместо четырех. В итоге высвободились 143 депутатских места, распределенные между новыми городскими и сельскими округами. Были введены новые цензы для избирателей. В графствах активным избирательным правом наделя-

лись все категории владельцев земли с годовым доходом не менее 10 ф. ст., а арендаторы — с годовой рентой не менее 50 ф. ст. В городах такое право получили все мужчины, владеющие на праве собственности или аренды недвижимым имуществом с годовым доходом в 10 ф. ст. Другими условиями участия в выборах были уплата налога для бедных и проживание не менее 6 месяцев в данном избирательном округе.

Реформа 1832 г. имела далеко идущие последствия, так как покончила со средневековой системой формирования высшего представительного органа — палаты общин. Важнейшим политическим итогом реформы стало также получение вигами стабильного большинства в парламенте. В компромисс с аристократией была вовлечена новая фракция — магнаты промышленной буржуазии, и с этого времени история английского законодательства представляет собой серию уступок промышленной буржуазии. Вместе с тем реформа 1832 г. послужила лишь первым шагом в осуществлении ее программы. Хотя избирательный корпус увеличился почти вдвое, правом голоса после реформы пользовалось менее 5% всего населения. Борьба за более демократическую реформу избирательной системы стала одной из важнейших черт политического развития Великобритании в 30—60-х гг. XIX в.

Реформа 1867 г. наряду с очередным перераспределением депутатских мест предусмотрела дальнейшее расширение избирательного корпуса, необходимое в новых условиях двухпартийного соперничества. Избирательное право в городах было распространено не только на собственников, но и на нанимателей (арендаторов) квартир, если стоимость найма составляла не менее 10 ф. ст. в год. Это увеличило количество избирателей в городах более чем в два раза.

В период избирательных реформ 30—60-х гг. XIX в. произошла организационная перестройка двух главных партий. Виги окончательно стали партией промышленной буржуазии, отстаивавшей принципы либерализма. Тори выражали интересы преимущественно землевладельческой аристократии и финансовой верхушки. Партии стали теперь называться "либеральная" и "консервативная". В связи с введением порядка регистрации избирателей возникли партийные организации вне парламента "для содействия регистрации". Была централизована предвыборная деятельность

партий, упорядочена процедура выдвижения кандидатов, усилена партийная дисциплина голосования в парламенте. В 1867—1868 гг. был основан Национальный союз консерваторов, а в 1877 г. возникла Национальная федерация либералов. Поскольку организация выборов окончательно перешла от правительства к партиям, принцип партийного правления получил свое окончательное оформление, так как выборы вели к смене кабинета.

Развитие парламентарной монархии сопровождалось перестройкой аппарата управления в центре и на местах. Прежние коронные должности были преобразованы в министерские, хотя и сохранили старые названия. Так, премьер-министр официально именовался первым лордом казначейства и руководил кабинетом и министерством финансов. Лорд-канцлер возглавлял судебную систему и председательствовал в палате лордов. В конце XVIII в. в Великобритании оформились три главных министерства: внутренних дел, иностранных дел и военное.

Реформы местного управления и суда. До 1835 г. в городах Англии сохранялась старая система местного управления, оформившаяся в средние века. В интересах промышленной буржуазии сразу же после первой избирательной реформы была проведена и реформа городского самоуправления. По закону 1835 г. управление городом переходило к выборным городским советам. В выборах могли участвовать все налогоплательщики — домохозяева и наниматели квартир обоего пола. Городской совет избирал на один год мэра города. Муниципальная реформа, однако, не затронула вопросы управления графствами, что означало очередной компромисс с земельной аристократией, которая сохранила управление в сельской местности в своих руках.

В XVIII—XIX вв. наряду с эволюцией формы правления и политического режима произошли изменения в государственном устройстве страны. После оформления так называемых уний с Шотландией (1707) и Ирландией (1801) английский парламент распространил свою власть на всю территорию Британских островов. Указанные регионы получили определенное количество мест для своих депутатов в британском парламенте. Кроме того, Шотландия сохранила собственную правовую и судебную системы, а также пресвитерианскую церковь. С 1801 г. новое государственное образование получило название Соединенное Королевство Великобритании и Ирландии.

Реформа местного управления, проведенная в Англии в 1835 г., изменила управление только в городах, не затронув графств. Эту задачу выполнила реформа 1888 г., заложив основы той системы местного управления, которая сохранялась в Англии в течение последующего столетия. Были созданы однотипные представительные органы — советы — для городов и графств. При этом вся прежняя система графств была пересмотрена, а наиболее крупные города выделялись в самостоятельные графства. Советам графств были переданы административные полномочия мировых судей. Управление на уровне приходов реформа не изменила, но в 1894 г. был издан закон, который лишал церковно-приходские советы права рассматривать нецерковные дела. Для их решения в приходах создавались приходские собрания, которые могли избирать в крупных населенных пунктах приходские советы. Созданная система органов самоуправления отличалась значительной самостоятельностью и отсутствием "административной опеки" со стороны центральной власти, что стало характерной чертой английской модели местного управления, отличающей ее от континентальной (французской).

В конце XIX в. была проведена важная реформа судебной системы. Серией актов 1873—1876 гг. и 1880 г. о Верховном суде и апелляционной юрисдикции было упразднено сложившееся в феодальную эпоху разделение высших судов Англии на суды "общего права" и суды "справедливости". Новая структура высших судов предусматривала использование процессуальных норм и той, и другой из английских "ветвей" прецедентного права. Созданный вместо прежних центральных судов Верховный суд состоял из двух подразделений: Высокого суда, который в свою очередь подразделялся на отделения (канцелярское, королевской скамьи и др.), и Апелляционного суда по гражданским делам. Одновременно продолжали существовать суды ассизов, формируемые из судей Высокого суда, а также низшие суды — четвертных сессий, мировые суды и суды графств, учрежденные в середине XIX в. для рассмотрения только гражданских дел. Особое место занимал Центральный уголовный суд в Лондоне ("Олд Бейли"), который был судом ассизов для Большого Лондона. В составе этого суда числились лорд-канцлер и мэр Лондонского Сити.

Модернизация политической системы Великобритании в XIX в. завершилась, таким образом, установлением доминирующего положения парламента во взаимоотношениях с правительством и превращения парламента в орган, определяющий текущую политику государства (вторая треть XIX — конец XIX в.). Система ответственного правительства стала основой "вестминстерской модели", послужившей образцом для государственного строя многих стран мира.

§ 3. Британская колониальная империя

Управление колониями. Крупнейшей колониальной империей к середине XIX в. стала британская, включавшая колониальные владения во всех частях света (Ирландию, Гибралтар и Мальту в Европе; Индию, Цейлон, Южную Америку и т. д.).

Великобритания создала довольно гибкую систему управления, позволившую действовать по принципу "разделяй и властвуй" и во многих случаях поддерживать колониальный режим без громоздкого аппарата, опираясь на местную верхушку (система косвенного управления).

Высшая законодательная власть в Британской империи принадлежала британскому парламенту, а также правительству, которое могло издавать нормативные акты для колоний путем "приказов короля в Совете". Система центрального управления колониями до середины XIX в. не была упорядоченной. Специальная должность государственного секретаря по делам колоний появилась в 1768 г., но лишь в 1854 г. было создано министерство колоний. Высшей апелляционной инстанцией для судов колоний являлся Судебный комитет Тайного совета Великобритании.

Начиная с XVIII в. сложилось общее деление всех колоний на "завоеванные" и "переселенческие", применительно к которым постепенно выработались два типа британского колониального управления. "Завоеванные" колонии, как правило с "цветным" населением, не обладали политической автономией и управлялись от имени короны через органы метрополии британским правительством. Законодательные и исполнительные функции в таких колониях сосредоточивались непосредственно в руках высшего правительственного чиновника — губернатора (генерал-губернатора). Создаваемые представительные органы в этих колониях

реально представляли лишь незначительную прослойку местных жителей, но и в этом случае они играли роль совещательного органа при губернаторах. Как правило, в "завоеванных" колониях устанавливался режим национальной, расовой дискриминации. Об этом свидетельствует, в частности, пример Индии — "завоеванной" колонии, занимавшей особое место в колониальной политике метрополии.

Захват и подчинение Индии осуществлялись с XVII в. Ост-Индской торговой компанией, получившей от британской короны многочисленные привилегии. Торговый аппарат компании фактически превратился в аппарат управления захваченными индийскими территориями (Бенгалией, Бомбеем, Мадрасом). В течение всего XVIII в. компания осуществляла неприкрытый грабеж местного населения, который привел к катастрофическим последствиям и вынудил английский парламент вмешаться в деятельность Ост-Индской компании. В 1773 г. был издан первый парламентский акт об управлении Индией. По этому акту все дела компании отныне переходили в ведение Совета директоров, часть из которых должна была периодически сменяться. Губернатор Бенгалии получал должность генерал-губернатора всех английских владений в Индии. Кроме того, актом 1773 г. было предусмотрено создание в Индии Высшего суда, формально отделенного от исполнительной власти в колонии. По акту 1784 г. деятельность компании была подчинена специальному контрольному совету во главе с председателем, который впоследствии стал министром по делам Индии. Тем не менее до конца 50-х — начала 60-х гг. XIX в. в Индии сохранялась двойная система управления и судопроизводства — через органы британской короны и Ост-Индской компании.

Новый этап в развитии британского управления Индией наступил в 1858 г., после восстания индийских солдат, находившихся на британской службе (сипаев). Индия была передана в непосредственное подчинение английской короне и провозглашена империей. Английская королева стала императрицей Индии, а центральный аппарат управления возглавил государственный секретарь по делам Индии, пост которого учреждался в составе британского правительства. При госсекретаре был создан Совет по делам Индии, имевший совещательные функции. В самой Индии вся полнота власти сосредоточивалась в руках генерал-губернатора, получившего титул вице-короля и осуществлявшего свои

полномочия совместно с Исполнительным советом. В своем широком составе, включая назначенных генерал-губернатором лиц, этот орган именовался Законодательным советом и мог исполнять законодательные функции. Отдельные провинции Индии управлялись губернаторами и имели свои законодательные советы, а целый ряд индийских княжеств формально выступал в роли суверенных государств.

В конце XIX — начале XX в. в результате подъема освободительного движения британский парламент принял ряд законов об индийских советах (1861, 1892 гг. и др.), которые, однако, лишь несколько расширили представительство коренных жителей в совещательных органах при колониальной администрации.

Другой тип управления сложился в колониях, где большинство или значительную часть населения составляли белые переселенцы из Британии и других европейских стран (североамериканские колонии, Австралия, Новая Зеландия, Капская земля). Долгое время эти территории по форме управления мало чем отличались от любых других колоний, однако постепенно приобрели политическую автономию.

Создание представительных органов самоуправления началось в переселенческих колониях в середине XVIII в. Однако колониальные парламенты не имели реальной политической власти, ибо высшая законодательная, исполнительная и судебная власть оставалась в руках британских генерал-губернаторов. В середине XIX в. в ряде провинций на территории Канады был учрежден институт "ответственного правительства". В результате вотума недоверия, вынесенного местной ассамблеей, назначаемый Совет при губернаторе, игравший роль колониального правительства, могбытьраспущен.Важнейшиеуступкипереселенческим колониям были сделаны во второй половине XIX — начале XX в., когда они одна за другой добились дальнейшего расширения самоуправления и получили в результате особый статус доминионов. В 1865 г. был принят **Акт о действительности колониальных законов,** по которому акты колониальных законодательных органов признавались недействительными в двух случаях: а) если они в каком-либо отношении противоречили актам британского парламента, распространенным на эту колонию; б) если они противоречили каким-либо приказам и положениям, изданным на основа-

нии такого акта или имеющим в колонии силу такого рода акта. В то же время законы колониальных легислатур не могли признаваться недействительными, если они не соответствовали нормам английского "общего права". Законодательные органы колоний получили право учреждать суды и издавать акты, регламентирующие их деятельность.

В 1867 году британский парламент принял **Акт о Британской Северной Америке** — конституцию Канады, послужившую образцом для последующих конституций британских доминионов. Этот акт оформил объединение ряда провинций и территорий (Квебек, Онтарио, Новая Шотландия и Нью-Брансуик) в единый федеральный доминион под названием "Канада".

Акт о Британской Северной Америке воплотил в себе основные черты британской конституционной практики в сочетании с опытом построения федерации в США. По форме правления Канада являлась своеобразной монархией, поскольку главой государства провозглашался британский монарх, представленный в самом доминионе генерал-губернатором. Законодательная власть вручалась федеральному парламенту Канады, состоящему из двух палат: сената, назначаемого генерал-губернатором, и избираемой палаты общин. Парламент имел право издавать новые законы по всем важнейшим вопросам жизни федерации, а также принимать поправки к конституции, касающиеся деятельности федерального правительства. Другие поправки к конституции могли осуществляться только британским парламентом по требованию парламента Канады.

Исполнительная власть в канадской федерации принадлежала представителю британской короны — генерал-губернатору, наделенному очень широкими правами, в том числе правом назначения и роспуска в любое время палаты общин, отмены любого закона, принятого парламентом отдельной провинции. Кроме того, генерал-губернатор мог не утвердить законопроект, принятый федеральным парламентом, и представить его на усмотрение британской короне. Однако такое соотношение законодательной и исполнительной власти вскоре перестало соответствовать политической практике развития доминиона. Как и в самой Великобритании, неписаные конституционные обычаи значительно изменили реальное распределение прерогатив основных государственных органов. Уже с конца XIX в. генерал-губер-

натор мог осуществлять свои полномочия лишь после консультаций со своим правительственным Советом; внутри Совета выделился кабинет министров, возглавляемый и формируемый премьер-министром при условии доверия со стороны палаты общин ('"ответственное правительство").

В провинциях Канады — субъектах федерации — создавались провинциальные законодательные органы с весьма широкой компетенцией.

В 1901 году подобным же образом был создан Австралийский Союз — федеративное государство, объединившее несколько самоуправляющихся колоний на территории Австралии. Двухпалатный федеральный парламент состоял из сената и палаты представителей, избираемых населением каждого штата. При этом избирательных прав лишались австралийские аборигены и лица афро-азиатского происхождения. В 1907 и 1909 гг. доминионами стали соответственно Новая Зеландия и Южноафриканский Союз.

После образования доминионов их внешняя политика и "вопросы обороны" оставались в компетенции британского правительства. Начиная с конца XIX в. одной из форм взаимоотношений с доминионами стали так называемые колониальные (имперские) конференции,, проводившиеся под эгидой министерства колоний. На конференции 1907 г. по требованию представителей доминионов были выработаны новые организационные формы их проведения. Имперские конференции отныне должны были проводиться под председательством премьер-министра Великобритании с участием премьер-министров доминионов.

В конце XIX — начале XX в. одновременно с захватом огромных территорий а Африке (Нигерия, Гана, Кения, Сомали и др.) усилилась английская экспансия в Азии и на арабском Востоке. Существовавшие здесь суверенные государства были фактически превращены в полуколонии-протектораты (Афганистан, Кувейт, Иран и др.), их суверенитет был ограничен навязанными Англией договорами и присутствием британских войск.

Колониальное право в британских владениях складывалось из актов британского парламента ("статутное право"), "общего права", "права справедливости", а также постановлений и распоряжений министерства колоний и нормативных актов, принятых в самой колонии. Широкое внедрение норм английского права в колонии началось со вто-

рой половины XIX в., когда колонии стали торговыми "партнерами" метрополии и потребовалось обеспечить устойчивость товарообмена, безопасность личности и собственности британских подданных.

Переплетаясь с традиционными институтами местного права завоеванных стран, отражая как собственные, так и навязанные извне общественные отношения, колониальное право было сложным и противоречивым явлением. В Индии, например, правотворческая практика британских судов и колониальное законодательство создали крайне усложненные системы англо-индусского и англо-мусульманского права, которые распространялись на местных жителей. Эти системы отличались электическим смешением норм английского, традиционного, религиозного права и судебных толкований. В колониальном праве Африки также искусственно совмещались мало согласующиеся между собой нормы европейского права, местного обычного права и колониальных законов, копирующих колониальные кодексы Индии. В отношении английских поселенцев в любых частях света действовало английское право. При этом в переселенческих колониях применялось в первую очередь "общее право", а английское законодательство могло не применяться, если об этом не содержалось специального указания в акте британского парламента.

Глава 2. Соединенные Штаты Америки

Организация управления в североамериканских колониях Англии. Колонизация Англией Атлантического побережья Северной Америки началась почти на столетие позже захвата Испанией и Португалией огромных территорий Центральной и Южной Америки. История британского колониального правления восходит к 1607 г., когда английскими переселенцами был основан форт Джеймстаун.

Население первых британских колоний, основанных торговыми компаниями, состояло из законтрактованных сервентов (пауперов и заключенных), т. е. лиц, обязанных в течение трех-четырех лет выплатить компании стоимость их проезда в Новый Свет, и их "управляющих". В 1619 г. появляются первые рабы-негры. Затем нарастает волна политических и религиозных диссидентов и иных свободных переселенцев.

Американское колониальное общество с момента своего возникновения отнюдь не было однородным, эгалитарным. В него входили плантаторы и буржуа, свободные мелкие фермеры и пауперы, купцы, кораблевладельцы и сервенты. На социальные противоречия накладывались противоречия религиозные, которые существовали между различными направлениями протестантизма (кальвинисты и лютеране), католиками, а также другими верованиями и сектами. Острые противоречия существовали между плантационным Югом, экономика которого была основана на рабовладении, и промышленно-аграрным Севером, где развивались капиталистические отношения.

Первые колонии (Вирджиния, Плимут, Массачусетс) были чисто коммерческими предприятиями, и их правовой статус определялся колониальными хартиями, которые представляли собой своеобразные договоры между Британской короной и акционерами той или иной компании. В последующем своем развитии отношения между короной и колониями во все возрастающей степени приобретали политический характер.

Система британского колониального управления в своих основных чертах сложилась к концу XVII столетия. К этому времени существовало 13 колоний, которые по своему правовому положению подразделялись на три группы. Род-Айленд и Коннектикут, имевшие хартии самоуправляющихся колоний, фактически представляли собой своеобразные республики, поскольку все органы управления на их территории избирались. Пенсильвания, Делавэр и Мэриленд принадлежали частным владельцам. Остальные восемь —' Массачусетс, Нью-Гемпшир, Нью-Йорк, Нью-Джерси, Вирджиния, Северная и Южная Каролина и Джорджия — являлись владениями Британской короны. В этих колониях управление осуществлялось губернаторами, но создавались также и двухпалатные законодательные собрания. Решения колониальных законодательных собраний могли быть отменены либо назначавшимися короной губернаторами, наделенными правом абсолютного вето, либо королем через Тайный совет.

Жалованные королевские хартии представляли колонистам те права, свободы и гарантии, которые действовали в самой метрополии. В их числе — равенство всех перед законом, право на справедливое разбирательство дел судом присяжных, принцип состязательности в уголовном процессе, свобода передвижения, вероисповеданий, гарантии от жестоких и варварских наказаний и пр.

Политико-правовые учреждения и взгляды в английских колониях развивались под влиянием Англии, но естественно, что они прежде всего выражали экономические потребности колониального общества. С самого начала в зарождающемся колониальном конституционализме обнаружились две противостоящие друг другу тенденции — реакционная и демократическая. Первая наиболее полное свое выражение получила в Массачусетсе, где была установлена теократическая олигархия, подавившая всякое проявление демократии, свободомыслия и религиозной терпимости. Власть в этой "пуританской республике" принадлежала аристократическим и буржуазным элементам.

Носителем второй тенденции явилась колония Коннектикут, образованная религиозными и политическими диссидентами, изгнанными из Массачусетса. Органы управления Коннектикута — губернатор и Генеральный суд (представительное учреждение) были выборными, причем пре-

доставление жителям колонии активного избирательного права не связывалось с какими-либо религиозными требованиями.

Еще большим демократизмом обладала самоуправляющаяся колония Род-Айленд. В этой "маленькой республике", как ее называют в американской историографии, была введена представительная форма правления с однопалатным законодательным органом, осуществлено отделение церкви от "государства", предусматривались частые выборы, право коллективной и индивидуальной законодательной инициативы граждан, наделенных равными правами, проведения референдумов.

Политико-экономические отношения колоний с метрополией с начала XVII столетия до провозглашения независимости в 1776 г. определялись политикой искусственного сдерживания развития капиталистических отношений, ограничения экономической активности буржуазии колоний, внешняя торговля которых полностью была поставлена под контроль Англии.

В течение первых шести десятилетий XVIII в., непосредственно предшествовавших американской революции, английский парламент принимал законы, душившие промышленность и торговлю в колониях. Навигационный закон, законы о торговле предметами первой необходимости, о гербовом сборе и многие другие, принимаемые в Лондоне без участия представителей колоний, вызывали возмущение во всех слоях колониального общества. Одновременно нарастал военный и административный гнет метрополии. В то же время в самих колониях происходили существенные политические и идеологические изменения — росло желание освободиться от британского колониального гнета, пробивали себе дорогу объединительные тенденции, выразившиеся в фактическом установлении конфедеративных отношений колоний.

Американская революция и Декларация независимости. Американская революция обладает некоторыми особенностями, отличающими ее как от предшествовавшей английской буржуазной революции, так и от разразившейся вскоре после ее завершения Великой французской буржуазной революции. Первая особенность американской революции состоит в том, что она произошла на территории, которая фактически не знала феодализма как обществен-

но-экономической формации. Американское общество революционного периода не знало наследственной аристократии, помещиков и крепостных, государственной бюрократии (кроме чуждой ему британской администрации), цехов, гильдий, привилегированного духовенства и других феодальных атрибутов Европы. Это общество было в массе своей демократично по своему духу, по своим настроениям и убеждениям. Социальные противоречия в нем были менее остры, чем в континентальной Европе.

Вторая особенность американской революции состоит в том, что она преследовала национально-освободительные цели. Эта революция началась как борьба — первоначально мирная, а затем вооруженная — с британским колониальным гнетом.

Американская революция началась как национально-освободительное движение, переросшее в войну за независимость, но по мере развития событий в ней во все возрастающей степени проявлялись социальные противоречия; в результате нарастающего раскола в американском обществе война за независимость одновременно становилась войной гражданской. Наиболее яркое выражение этот раскол нашел в движении лоялистов, которые стали на сторону Британской короны, открыто выступили против восставшего народа. Ряд представителей наиболее состоятельных слоев, примкнувших к национально-освободительному движению, отшатнулись от него, поняв, что независимость и демократия идут нога в ногу.

Американская революция оставила в неприкосновенности рабовладельческую систему Юга, которая в течение 80 лет после окончания войны за независимость сдерживала развитие американского капитализма. Она слабо затронула и отношения собственности, сложившиеся в колониальный период, ликвидировав лишь пережитки феодализма в поземельных отношениях. Однако нельзя отрицать ее огромные достижения — завоевание независимости, создание единой федеративной республики, конституционную и правовую институционализацию буржуазно-демократических прав и свобод.

По инициативе законодательного собрания Вирджинии, которое обратилось ко всем колониям с призывом созывать ежегодно конгресс для обсуждения "общих интересов Америки", 5 сентября 1774 г. в Филадельфии собрался Первый

Континентальный конгресс, в котором были представлены все колонии, кроме Джорджии. Среди делегатов конгресса были Дж. Вашингтон, Б. Франклин, Дж. Адаме и другие выдающиеся деятели, сыгравшие важную роль в американской революции. Конгресс принял решения, которые неизбежно вели к разрыву с британской метрополией: бойкотировался ввоз английских товаров и экспорт из колоний. Исполнение решений конгресса возлагалось на выборные комитеты связи в колониях.

В апреле 1775 г. произошло сражение при Лексингтоне, положившее начало национально-освободительной войне. Второй Континентальный конгресс, собравшийся 10 мая 1775 г. в Филадельфии, был открыто мятежным органом, хотя и обратился к королю с последним примирительным посланием. Делегаты конгресса, избранные не колониальными ассамблеями, а революционными конгрессами и конвентами, были настроены весьма решительно. Они приняли декларацию причин и необходимости взяться за оружие, а также решение об объединении войск колоний и о назначении Дж. Вашингтона главнокомандующим.

Огромное влияние на ход революционных событий и на политико-правовое сознание колонистов оказала **Декларация прав Вирджинии,** одобренная конвентом Вирджинии 12 июня 1776 г. Эта декларация является одним из важнейших документов в истории американского конституционализма. Именно ее имел в виду К. Маркс, когда он в письме А. Линкольну писал об Америке как о стране, "где возникла впервые... идея великой демократической республики, где была провозглашена первая декларация прав человека и был дан первый толчок европейской революции XVIII века..."

В Декларации прав Вирджинии было провозглашено, что все люди по природе своей в одинаковой степени свободны и независимы и обладают присущими им правами, от которых они не могут отказаться сами или лишить таковых свое потомство. К числу таких присущих прав относились "наслаждение жизнью и свободой посредством приобретения и владения собственностью", а равно "стремление и обретение счастья и безопасности".

Поскольку в американских колониях огромное значение имел вопрос о религиозной свободе и терпимости, большой резонанс в колониях вызвало положение декларации о том, что выбор религии и способ ее исповедания "могут быть

определены только разумом и убеждением, а не силой и насилием".

В декларации провозглашалось, что вся власть пребывает в народе и происходит от народа, а правители являются доверенными слугами народа и несут перед ним ответственность. Особое значение для своего времени имела ст. 3 декларации, в которой было закреплено одно из наиболее революционных требований той эпохи — право народа на изменение правительства, его свержение, если оно будет действовать вопреки интересам народа. Уникальной особенностью декларации было положение о том, что "свобода печати является одним из оплотов свободы вообще, и она никогда не может быть ограничена никем, кроме деспотического правительства".

Выдающуюся роль в развитии американской демократии и конституционализма сыграла **Декларация независимости 1776 г.** Этот документ, написанный Т. Джефферсоном и утвержденный Третьим Континентальным конгрессом, имел для своего времени, безусловно, революционный характер.

Провозглашение Декларацией независимости бывших английских колоний "свободными и независимыми штатами" означало появление на Атлантическом побережье Северной Америки 13 независимых суверенных государств. Хотя в декларации и содержатся слова "Соединенные Штаты Америки", это не значит, что были созданы США в современном смысле слова как единая федеративная республика. Сам акт объявления бывших британских колоний независимыми суверенными государствами был событием исключительной важности не только для самих американцев, но и для всего остального мира.

В декларации было сказано: "Мы считаем самоочевидными следующие истины: что все люди созданы равными и наделены Творцом определенными неотъемлемыми правами". Декларация обошла молчанием вопрос о рабстве, принцип равноправия она распространяла не на всех людей, а тольконабелыхмужчин-собственников,ибокоренные жители Америки — индейцы, которые не были рабами, не включались в политическую общность, как и рабы.

К числу "определенных неотъемлемых прав" декларация относит право на жизнь, свободу, стремление к счастью. В этом перечне нет права частной собственности.

Т. Джефферсон не случайно "забыл" включить частную собственность в декларацию. Он не считал владение частной собственностью естественным правом человека. По его мнению, она была продуктом исторической эволюции. Исключение права частной собственности из перечня естественных прав вовсе не означало его упразднения, что было бы просто немыслимым в буржуазной Америке.

В декларации сказано, что для обеспечения естественных прав "люди создают правительства, справедливая власть которых основывается на согласии управляемых". Эта формула полностью порывает с божественной теорией происхождения государства. Согласно декларации государство основывается на общественном договоре, заключенном между людьми, а не между управляемыми и управляющими.

Важнейшее значение имело положение декларации о праве и даже обязанности народа изменить или свергнуть неугодное ему правительство: "Но когда длинный ряд злоупотреблений и насилий... обнаруживает стремление подчинить народ абсолютному деспотизму, то право и долг народа — свергнуть такое правительство и создать новые гарантии обеспечения своей будущей безопасности". Декларация независимости никогда не была юридическим документом в собственном смысле слова и не входит в корпус действующего американского права, но ее предписания оказали большое влияние на весь ход развития американского конституционализма, на политическое и правовое сознание американского[1] народа.

Конституции штатов. 10 мая 1776 г. Континентальный конгресс принял резолюцию, предлагавшую колониям создать собственные правительства, "которые бы наилучшим образом способствовали счастью и безопасности их учредителей". Однако процесс принятия колониями конституций начался несколько раньше, когда 6 января 1776 г. Нью-Гэмпшир принял первую конституцию, и закончился полностью лишь 13 июня 1784 г., когда этот же штат принял свою вторую конституцию. Моделью для многих штатов послужила конституция Вирджинии, принятая 29 июня 1776 г.

Все конституции штатов начинались с Декларации прав или с Билля о правах, в которых перечислялись традиционные для английских подданных права и свободы — освобождение из-под стражи под "необременительный" залог, запрет жестоких наказаний, "быстрый и справедливый" суд,

процедура "habeas corpus". В конституциях закреплялись и такие права и свободы, которыми не наделялись тогдашние англичане: свобода печати и выбора, право большинства на замену и изменение правительства. Некоторые штаты добавляли в этот перечень права, заимствованные из английских конституционных документов или собственного политического опыта: свободу слова, собраний, петиций, ношения оружия, неприкосновенность жилища, запрещение законов, имеющих обратную силу. В ряде штатов запрещались изъятие собственности без должной компенсации, применение законов военного времени в мирное время, принуждение давать показания против самого себя и т. д.

Все конституции исходили, из принципа разделения властей, склоняясь к локковской модели с ее верховенством парламента. В силу этого во всех штатах, за исключением Нью-Йорка, Массачусетса и Нью-Хемпшира, позиции исполнительной власти были слабее власти законодательной. Только в двух штатах губернаторы были наделены правом отлагательного вето, в большинстве штатов судьи назначались не исполнительной властью, а легислатурами и объявлялись независимыми.

• Провозглашение всеми конституциями принципа народного суверенитета не помешало учредителям наделить политическими правами, прежде всего избирательными, только собственников. Для занятия выборных должностей большинством штатов не только вводился высокий имущественный ценз (для занятия сенаторской должности в Нью-Джерси и Мэриленде требовалось иметь 1 тыс. фунтов стерлингов, а в Южной Каролине — 2 тыс. фунтов стерлингов), но и ограничения по религиозному признаку.

Конституции штатов принимались конвентами, т. е. учредительными собраниями. Для их изменения лишь немногие конституции предусматривали особую процедуру. В остальных штатах поправки принимались в том же порядке, что и сами конституции, т. е. специально созываемыми конвентами.

Статьи конфедерации. В июне 1776 г. Первый Континентальный конгресс назначил комитет для подготовки Статей конфедерации. Подготовленный им проект был одобрен конгрессом 15 ноября 1777 г. Однако процесс ратификации всеми 13 штатами затянулся на три с лишним года, и Статьи конфедерации вступили в силу только 1 марта 1781 г.

Статьи конфедерации юридически оформили и закрепили, как сказано в преамбуле, создание "вечного Союза между Штатами". В ст. II особо подчеркивалось, что "каждый штат сохраняет свой суверенитет, свободу и независимость и всякую власть, юрисдикцию и право, за исключением тех, которые совершенно точно делегированы этой конфедерацией Соединенным Штатам, собравшимся в Конгрессе". Названием конфедерации, сказано в ст. I, будет "Соединенные Штаты Америки", что должно пониматься как "объединившиеся государства Америки". Речь шла о 13 независимых республиках. Конфедеративный союз 13 суверенных государств (штатов) ставил перед собой прежде всего внешнеполитические задачи. В тогдашних условиях это была война за независимость против Британии. Неудивительно, что после победы и обретения независимости в полном объеме этот союз утратил свой смысл.

Конфедерация Соединенных Штатов Америки не была государством в собственном смысле слова. Она представляла собой не союзное государство, а союз самостоятельных государств. Поэтому Статьи конфедерации представляют собой некую разновидность международного договора, а не основной закон единого государства. Хотя конфедеративный союз суверенных американских штатов и не был государством в собственном смысле слова, но в его рамках были заложены некоторые экономические, политические и психологические основы той американской государственности, юридической основой которой явилась Конституция 1787 г.

Статьи конфедерации не установили единого гражданства. В ст. IV говорится о "свободных жителях каждого из этих штатов", о "свободных гражданах в различных штатах" (из числа их исключаются не только рабы, но и пауперы, бродяги и лица, уклоняющиеся от правосудия), а не о гражданах союза.

"Для более удобного управления делами соединенных штатов" согласно Статьям конфедерации учреждался **Конгресс** (фактически сохранялся старый Континентальный конгресс), в состав которого входили делегаты (от двух до семи), ежегодно назначаемые штатами в установленном ими порядке. Делегаты могли быть в любое время отозваны и заменены другими. Каждый штат в Конгрессе имел один голос. В случае раскола (например, два — за, два — против) делегация теряла свой голос. Конгресс не был парламентом

в обычном для того времени понимании. Он представлял собой "собрание дипломатов", а делегаты были не депутатами, а "дипломатическими агентами".

Конгресс формально обладал всеми внешнеполитическими полномочиями. Он объявлял войну и заключал мир, посылал и назначал послов, заключал международные договоры, управлял торговлей с индейскими племенами. Во внутренней сфере его полномочия были весьма скромными. Достаточно сказать, что он не имел права налогообложения и тем самым был лишен собственной финансовой базы. Все военные и иные мероприятия Конгресса финансировались штатами. Хотя он формально имел право устанавливать "стандарты денежных единиц", фактически штаты чеканили собственную монету. Таким образом, узость объема полномочий усугублялась организационным бессилием Конгресса (для принятия наиболее важных решений необходимо было согласие 9 штатов из 13).

Конгресс после победоносного завершения войны за независимость принял знаменательные Северо-Западные ордонансы 1784, 1785 и 1787 гг., которые создали юридическую базу для территориальной экспансии США и установили процедуру создания новых штатов и принятия их в союз.

Конституция США 1787 г. Принятие конституции США было обусловлено реальными экономическими, политическими, социальными и идеологическими обстоятельствами. Развал "вечного Союза", чудовищный партикуляризм, экономический хаос, угроза гражданской войны — все это требовало создания единого государства на базе 13 практически независимых штатов.

В феврале 1787 г. Конгресс принял резолюцию о созыве в мае в Филадельфии специального конвента из делегатов, назначаемых штатами, с единственной целью пересмотреть Статьи конфедерации. Однако конвент пошел дальше, он принял конституцию.

Филадельфийский конвент представлял собой небольшую, но внушительную коллегию из 55 делегатов. 39 из них были делегатами Конгресса, остальные имели опыт политической деятельности в своих штатах. Все делегаты конвента были состоятельными людьми. В его состав входили выдающиеся деятели эпохи.

Делегаты конвента совершенно четко осознавали важность поставленных перед ним задач — остановить даль-

нейшее развитие революции, создать "более совершенный союз" и гарантировать права собственников.

В конституции отсутствуют некоторые важные политико-правовые принципы, содержащиеся в Декларации независимости, конституциях штатов и Статьях конфедерации. В ней нет упоминаний о суверенитете штатов, о праве народа на восстание, о естественных правах человека, об общественном договоре. В этом отношении она сделала шаг назад по сравнению с практикой и идеологией предшествующего революционного периода. Тем не менее для своего времени она была, безусловно, революционным документом и оказала огромное влияние на развитие конституционализма во многих других странах мира.

Американская конституция в том виде, в каком она была одобрена конвентом и затем ратифицирована, представляет собой весьма краткий документ. Она состоит из преамбулы и 7 статей, из которых только 4 разбиты на разделы. В основу организации, компетенции и взаимодействия высших органов власти республики был положен американский вариант принципа разделения властей, созданный не столько в соответствии с теориями Д. Локка и Ш. Монтескье[1], сколько с учетом своего собственного опыта. Следует особо подчеркнуть, что учредители конституции никогда не помышляли о создании трех независимых друг от друга властей. Согласно их взглядам, власть едина, но она имеет три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Для предупреждения концентрации полномочий, чреватой установлением тирании одной ветви власти, конституция устанавливала систему "сдержек и противовесов", которая покоится на следующих основополагающих началах.

Во-первых, все три ветви власти имеют различные источники формирования. Носитель законодательной власти — Конгресс состоит из двух палат, каждая из которых формируется особым способом. **Палата представителей** избирается народом, т. е. избирательным корпусом, который в те времена состоял только из белых мужчин-собственников. **Сенат** — легислатурами штатов. **Президент** —= носитель исполнительной власти избирается косвенным путем, коллегией выборщиков, которые в свою очередь избираются населением отдельных

[1] Ш. Монтескье — французский философ-просветитель XVIII в., один из создателей теории разделения властей.

штатов. Наконец, высший орган судебной власти — Верховный суд — формируется совместно президентом и сенатом.

Во-вторых, все органы государственной власти имеют различные сроки полномочий, поскольку каждые два года они переизбираются на одну треть. Президент избирается на 4 года, а члены Верховного суда занимают свои должности пожизненно.

Такой порядок, по мысли "отцов-основателей", должен был обеспечивать каждую из ветвей власти определенной самостоятельностью по отношению к другим и не допустить одновременного обновления их состава, т. е. добиться устойчивости и преемственности верхнего эшелона федеральной государственной машины.

В-третьих, конституция предусмотрела создание такого механизма, в рамках которого каждая из ветвей власти могла нейтрализовать возможные узурпаторские поползновения другой. В соответствии с этим конгресс получил право как суверенный законодательный орган отклонять любые законопредложения президента, включая финансовые, которые он может вносить через свою креатуру в палатах. Сенат может отклонить любую кандидатуру, предложенную президентом для занятия высших гражданских федеральных должностей, так как для ее утверждения требуется согласие двух третей сената. Конгресс, наконец, может привлечь президента к ответственности в порядке импичмента и отстранить его от должности.

Важнейшим конституционным средством воздействия президента на конгресс являлось отлагательное вето, которое может быть преодолено только в том случае, если билль или резолюция, отвергнутые президентом, будут повторно одобрены двумя третями голосов в обеих палатах.

Члены Верховного суда назначаются президентом по совету и с согласия Сената. Это значит, что предложенные президентом кандидатуры на высшие судебные должности должны быть одобрены двумя третями голосов Сената. Конституция создала предпосылки для присвоения Верховному суду права конституционного надзора, которое явилось важнейшим средством сдерживания нормоустанавливающеи деятельности как Конгресса, так и президента. Сами федеральные судьи могли быть отстранены от должности в соответствии с процедурой импичмента, которая осуществлялась обеими палатами Конгресса.

Система "сдержек и противовесов" должна была не только предупредить узурпаторские тенденции каждой из трех ветвей власти, но и обеспечить стабильность и непрерывность функционирования самой государственной власти.

Конституция заложила основы федеративной формы государственного устройства, хотя соответствующего понятия в ее тексте нет. Федерация явилась результатом классового компромисса буржуа и рабовладельцев, напуганных народными волнениями и конфедеративной неурядицей.

Американская конституция положила в основу федерации дуалистический (двойственный) принцип, в силу которого устанавливалась предметная компетенция союза, а все остальное (с некоторыми оговорками и уточнениями) относилось к ведению штатов. Предписания первоначального текста вскоре были уточнены X поправкой 1791 г., в которой провозглашалось: "Полномочия, не делегированные Соединенным Штатам настоящей Конституцией и пользование которыми не запрещено ею отдельным штатам, сохраняются соответственно за штатами либо за народом".

Важнейшее значение для прочности учреждаемого союза имело предписание ст. VI, в которой закреплялся принцип верховенства федерального права по отношению к правовым установлениям штатов. Конституция не только провозгласила принцип верховенства федерального права, но и предусмотрела механизм, обеспечивающий его реализацию, а именно положение о том, что в случае коллизии законов судьи штатов всегда должны отдавать предпочтение федеральному праву. Эта конституционная норма является краеугольным камнем всего здания американского федерализма.

Билль о правах. Оригинальный текст федеральной конституции не содержал в себе особой статьи или раздела, посвященного гражданским правам и свободам, хотя в некоторых из них в основном содержались отдельные предписания. Подобного рода забвение гражданских прав и свобод вызвало огромное недовольство демократически настроенных слоев населения и даже поставило под угрозу ратификацию конституции. Уже в июне 1789 г. в первый конгресс, созванный на основе конституции, по предложению Д. Медисона были внесены первые 10 поправок, которые к декабрю 1791 г. были ратифицированы штатами и одновременно вступили в силу. Поправки, составляющие Билль о правах, равнозначны по своему значению определению правового статуса амери-

канского гражданина. Поправка X вообще не касалась гражданских прав, IX устанавливала принцип недопустимости ограничения прав граждан, прямо не упомянутых конституцией. Поправка III, регулирующая порядок постоя солдат в мирное и военное время, в современную эпоху стала анахронизмом. В остальных семи поправках говорилось о политических и личных правах и свободах. Так, поправка I говорила о свободе вероисповедания, свободе слова и печати, праве народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями; II поправка гарантировала народу право хранения и ношения оружия; IV поправка провозглашала неприкосновенность личности, жилища, бумаг и имущества. В поправке V говорилось о суде присяжных и процессуальных гарантиях, о запрете безвозмездного изъятия частной собственности. Поправки VI, **VII** и VIII были посвящены процессуальным принципам и гарантиям, в них определялся круг уголовных и гражданских дел, которые должны были рассматриваться с участием присяжных заседателей. Эти же поправки запрещали чрезмерные налоги и штрафы, а также жестокие и необычные наказания.

Принятие Билля о правах явилось несомненной победой американской демократии. В то же время следует иметь в виду, что этот документ, как и сама конституция, ничего не говорит о социально-экономических правах и свободах. Содержащиеся в Билле о правах краткие предписания получили подробнейшее истолкование в многочисленных решениях Верховного суда, а также детализированы в сотнях актов Конгресса.

Создание федерального государственного аппарата. К моменту вступления в силу Конституции 4 марта 1789 г. (в этот же день собрался на свою первую сессию первый Конгресс США) вновь созданная федеративная республика, раскинувшаяся вдоль Атлантического побережья на 2 тыс. миль, переживала трудное время: конфедерация оставила после себя пустую казну и государственный долг; хотя таможенные пошлины были введены, но не было аппарата для их сбора; аппарат исполнительной власти отсутствовал так же, как и федеральная судебная система; армия состояла всего лишь из 672 офицеров и солдат. И это — в условиях социальных неурядиц, экономического хаоса, сепаратистских тенденций. Международная обстановка была также весьма сложной и чревата опасностями.

После 30 апреля 1789 г., когда в должность первого президента США вступил Дж. Вашингтон, в спешном порядке создается аппарат исполнительной власти. Принимаются законы о создании первых департаментов — государственного, военного и финансового. Учреждается должность Генерального атторнея. В феврале 1790 г. собирается на свое первое заседание Верховный суд.

В сентябре 1789 г. Конгрессом принимается Закон о судоустройстве, который закладывает юридическую базу федеральной судебной системы. Согласно этому закону, Верховный суд состоял из главного судьи и 5 ассоциированных судей (впоследствии численность Верховного суда неоднократно менялась, но с 1869 г. она неизменна — 9 судей). США разделялись на 13 судебных районов, которые, за исключением Мэна и Кентукки, объединялись в три судебных округа. Таким образом, учреждалась трехзвенная судебная система федерации, организационно не связанная с судебными системами отдельных штатов. Кроме того, Закон 1789 г. заложил основы атторнейской службы в США.

Огромное значение для судебной власти США имело решение Верховного суда по "делу Мэрбери против Мэдисона", вынесенное в 1803 г. Суть дела такова. Некий В. Мэрбери попросил суд издать судебный приказ, обязывающий государственного секретаря Дж. Мэдисона выдать ему патент на занятие должности мирового судьи в федеральном округе Колумбия, на которую он был должным образом назначен. Рассматривая это дело, верховный судья Дж. Маршал пришел к заключению, что ст. 13 Закона о судоустройстве 1789 г., уполномочивающая суд издавать подобного рода приказы, противоречит предписаниям конституции США. Таким образом, был сформулирован принцип "любой закон, противоречащий конституции, ничтожен", который был положен в основу доктрины и практики конституционного надзора.

В первые три десятилетия закладываются основы статутного права федерации. Конгресс принимает в 1789 г. "пакет законов", в который вошли Законы о натурализации, Закон об иностранцах, Закон о враждебных иностранцах, Закон о мятеже. Последний предусматривал наказание по суду за преступный сговор с целью свержения правительства, за распространение порочащих сведений о правительстве США, конгрессе и президенте. Этот закон явно проти-

воречил предписаниям Декларации независимости и Билля о правах.

В первые два десятилетия после вступления в силу конституции были приняты XI и XII поправки. Первая из них, принятая по настоянию сторонников ограничения власти союза и расширения прав штатов в 1795 г., устанавливала иммунитет штатов от судебного преследования со стороны граждан другого штата или иностранцев. XII поправка (1804) дополнила процедуру избрания президента, введя раздельное голосование за кандидатов в президенты и вице-президенты.

Политические партии. Американская конституция полностью игнорировала партии. В то время в общественном мнении существовала острая неприязнь к партиям, или, как их тогда называли, фракциям. Выборы первого президента и конгресса носили непартийный характер. Однако практика показала, что пришедший к власти буржуазно-плантаторский блок не может быть монолитным. Первая администрация Дж. Вашингтона по видимости была монолитной, но уже тогда существовали серьезные разногласия между А. Гамильтоном, возглавлявшим казначейство, и государственным секретарем Т. Джефферсоном. Оба они убедили Дж. Вашингтона выдвинуть свою кандидатуру на второй срок. Открытый раскол произошел летом 1793 г., когда Джефферсон заявил о своей отставке. Хотя она была удовлетворена только к концу того года, фактически партии уже стали реальностью политической жизни. Федералисты, возглавляемые А. Гамильтоном, выражали интересы промышленного Севера, а демократические республиканцы Т. Джефферсона опирались прежде всего на рабовладельческие штаты Юга. Первоначально партии действовали как фракции в конгрессе, затем созданные ими кокусы (собрания партийных фракций) стали органами, с помощью которых выдвигались кандидаты. Уже к концу первого десятилетия существования республики партии практически монополизировали выборы. В 1796 г. выборы президента носили уже откровенно партийный характер. Первые два президента — Дж. Вашингтон и Д. Адаме — были федералистами. В 1800 г. в результате раскола голосов коллегии выборщиков палатой представителей был избран президентом республиканец Т. Джефферсон. К этой же партии принадлежали президенты Дж. Медисон (1809—1817), Дж. Монро и Дж. Адаме (1825—1829).

Сложившаяся в тот период двухпартийная система, не имевшая еще четкого организационного оформления, просуществовала до 1824 г. Состоявшиеся в этом году президентские выборы свидетельствовали о распаде партийной системы, состоявшей из джефферсоновских республиканцев и федералистов. Формирование новых партий, заменивших старую двухпартийную систему, шло в сложных условиях, ибо в американском обществе еще не закончилась классовая дифференциация.

В 1828 году на смену джефферсоновским республиканцам приходит Демократическая партия, в создании которой решающуюрольсыгралпрезидентЭ.Джексон(1829—1837). В 30-х гг. на развалинах партии федералистов возникает новая политическая организация буржуазии Севера — виги. В это же время на смену кокусам приходят национальные партийные конвенты, монополизировавшие процедуру выдвижения кандидатов в президенты, возникает система ротации ("система добычи"), согласно которой смена партийной принадлежности президента сопровождается заменой федерального аппарата по партийному признаку.

Двухпартийная система "демократы—виги" отличалась некоторыми особенностями от своей предшественницы. Специфической чертой этой системы было то, что ни одна из главных партий не обладала преобладающим влиянием в традиционных регионах своего первоначального возникновения. Отсутствие четкого идейного противостояния, свойственное первоначальным партиям, обусловило и пестроту их массовой базы.

Резкое обострение противоречий по вопросу о рабстве поставило в 50-е гг." XIX в. обе партии в крайне тяжелое положение. Попытки спасти систему "демократы—виги" закончились полным провалом. В результате серии расколов Демократическая партия превратилась в экстремистскую рабовладельческую фракцию. Сложная внутрипартийная борьба происходила и в лагере вигов. В конечном счете они сошли с политической арены, и в 1854 г. была создана Республиканская партия, выступившая с критикой системы рабовладения.

Территориальное расширение США. В период от принятия конституции до начала Гражданской войны в 1861 г. территория США увеличилась в несколько раз за счет покупок и прямой агрессии. В 1803 г., пользуясь благоприят-

ной ситуацией, Т. Джефферсон за 15 млн. долл. купил у Наполеона огромную Луизиану, простиравшуюся от Мексиканского залива до Канады. Эта сделка, совершенная вопреки конституции и помимо Конгресса, удвоила первоначальную территорию США. В результате американо-мексиканской войны 1846—1848 гг. Мексика уступила США Техас, Калифорнию, Аризону, Нью-Мексико, Неваду, Юту и часть Колорадо, площадь которых превышала территории Германии и Франции. В последующие десятилетия США осуществляли территориальную экспансию теми же методами. В 1867 г. царь Александр II продал огромную Аляску (ее площадь почти в три раза больше Франции) американцам за ничтожную сумму (7,2 млн. долл.). В результате испано-американской войны 1898 г. США захватили Пуэрто-Рико, о. Гуам, Филиппины, оккупировали формально объявленную независимой Кубу. Тем самым было положено начало имперской геополитики мирового господства.

Гражданская война 1861—1865 гг. Противоречия между рабовладельческим Югом и промышленным Севером в первые три десятилетия существования США стали быстро нарастать по мере экономического подъема рабовладельческих штатов. Огромные прибыли, которые приносил рабский труд на плантациях, производивших хлопок, сахарный тростник и табак, требовали новых рабов и новых территорий. После принятия Иллинойса в состав союза в стране оказалось 11 свободных штатов и ДО рабовладельческих. Для того чтобы поддержать сложившийся баланс между рабовладельческими и свободными штатами, в 1820 г. конгресс принял закон, согласно которому в состав союза одновременно вошли рабовладельческий штат Миссури и свободный штат Мэн. Кроме того, была одобрена резолюция, устанавливавшая северную границу распространения рабства западнее реки Миссисипи. Эта политическая сделка, получившая название первого Миссурийского компромисса, представляла собой попытку поддержания исторического равновесия представительства рабовладельческих и свободных штатов в сенате. Дальнейшие уступки рабовладельцам в вопросе о рабстве во вновь образуемых штатах (Нью-Мексико, Юта) привели ко второму Миссурийскому компромиссу 1850 г., согласно которому население соответствующих территорий само решало, быть ли им свободными или рабовладельческими штатами. Преобладание рабовла-

дельцев в федеральных органах власти позволило им в 1854 г. отказаться от Миссурийских компромиссов, в результате всякие ограничения распространения рабовладения на другие штаты и территории были ликвидированы.

Избрание в ноябре 1860 г. на пост президента видного сторонника отмены рабства, одного из организаторов Республиканской партии А. Линкольна, показало изменения в соотношении общественных сил в пользу аболиционистов и означало крах многолетней политической гегемонии рабовладельцев.

В конце 1860 — начале 1861 г. правящие рабовладельческие круги 13 южных штатов пошли на крайнюю меру — на сецессию, т. е. на выход из федерации и на провозглашение в феврале 1861 г. Конфедеративных штатов Америки. Вскоре после официального вступления А. Линкольна на пост президента (в марте 1861 г.) конфедераты подняли мятеж, пытаясь насильственно свергнуть конституционное правительство, провозгласили новую конституцию Конфедеративных штатов Америки. Стремясь распространить рабовладельческие отношения на территорию всего союза, конфедераты начали 12 апреля 1861 г. Гражданскую войну, которая продолжалась четыре года и закончилась 26 мая 1865 г.

Победа капиталистического Севера была исторически предрешена, но коренной перелом в ходе Гражданской войны, который первоначально был более благоприятен для южан, наступил после решения принципиального вопроса буржуазно-демократической революции — вопроса о рабстве. Первоначально рабство на территориях взбунтовавшихся штатов было отменено Прокламацией президента А. Линкольна от 1 января 1863 г. Затем, по окончании Гражданской войны (1865), была принята XIII поправка к конституции, которая предписала: "В Соединенных Штатах или каком-либо месте, подчиненном их юрисдикции, не должны существовать ни рабство, ни подневольное услужение, кроме тех случаев, когда это является наказанием за преступление, за которое лицо было надлежащим образом осуждено".

Гражданская война привела к серьезным изменениям в правовой и политической системе США. Важное значение имели положения XIV поправки, которые запретили штатам принимать законы, ограничивающие льготы и привилегии граждан США; запретили штатам лишать кого-либо

свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры или отказывать кому-либо в пределах своей юрисдикции в равной защите законов.

Две эти поправки создали юридические условия не только для освобождения негров, но и уравнения их в правах с белыми гражданами. Однако прогрессивные предписания XIII и XIV поправок были "торпедированы" решениями Верховного суда 1883 и 1896 гг., признавшими неконституционным Закон о гражданских правах 1875 г. и конституционными законы штатов, устанавливавшие "раздельные, но равные возможности" для белых и черных. Последняя "поправка Гражданской войны" — XV, принятая в 1870 г., запрещала дискриминацию на выборах: "Право голоса граждан Соединенных Штатов не должно отрицаться или ограничиваться Соединенными Штатами или каким-либо штатом по признаку расы, цвета кожи либо в связи с прежним нахождением в подневольном услужении". Однако постановления этой поправки были в течение века мертвы для бывших рабов.

Важным последствием Гражданской войны было значительное усиление президентской власти при А. Линкольне, которое фактически оказало существенное влияние на развитие этого института в течение всей последующей истории США и закончилось установлением "имперской президентской власти".

Кровопролитная Гражданская война оставила Юг в состоянии экономического и политического хаоса. Понадобилось 12 лет реконструкции (1865—1877), чтобы полностью интегрировать южные штаты в союз. Нормализация наступила лишь после вывода федеральных войск из штатов разгромленной конфедерации. С этого времени новая демократическая партия полностью захватывает влияние в этом регионе. Начинается бурное развитие капитализма на Юге, социально и экономически оба исторических региона США становятся все более одинаковыми, хотя многие различия сохраняются до сих пор.

С момента окончания Гражданской войны до начала XX столетия в США произошли гигантские изменения во всех сферах жизни общества. Из аграрной республики, какой она была еще в 60-х гг. XIX в., страна превратилась при президентах У. Мак-Кинли и Т. Рузвельте (в конце XIX — начале XX в.) в индустриальную державу. За 40 лет населе-

ние США возросло с 31 до 76 млн. человек. За это время в страну прибыло 15 млн. иммигрантов, из которых значительную часть составляли выходцы из Восточной и Южной Европы. Быстрыми темпами росли крупные промышленные города: Нью-Йорк, Чикаго, Питсбург, Кливленд, Детройт. В состав союза было принято 12 новых штатов. Исчезла "граница", разделявшая американизированные территории и "дикий Запад". Индейские племена были изгнаны со своих исконных земель и насильственно переселены в резервации. Уничтожение класса плантаторов широко распахнуло двери для бурно развивающегося капитализма. Возникают тресты, акционерные общества, банки, которые занимают командные посты в экономике. Одновременно углубляется классовая поляризация общества, бурно растет и приобретает организованный характер стачечная борьба. Если в свое время острота капиталистических противоречий смягчалась наличием "свободных земель" на Западе, то к концу XIX в. этот фактор перестал действовать.

В эти же годы возникают массовые рабочие организации. В 1869 г. был создан Благородный орден рыцарей труда, который защищал принципы промышленной демократии.

В 1876 году была образована Социалистическая рабочая партия. Важным событием в развитии американского профсоюзного движения явилось создание в 1886 г. Американской федерации труда (АФТ), которая в последующие десятилетия являлась опорой профсоюзного движения. Существенную роль в развитии американского рабочего движения сыграла профсоюзная организация социалистической ориентации Индустриальные рабочие мира, созданная в 1905 г.

Государство США в конце XIX — начале XX в. Превращение США в мировую державу, обладающую собственной колониальной империей, сопровождалось существенными изменениями во всех подразделениях политической системы. Однако эти изменения, в целом направленные на расширение функций центральных органов власти, далеко не всегда находили свое выражение в правовой системе. Большей частью они носили фактический характер и были инкорпорированы не в юридическую, а в фактическую конституцию (американцы говорят: "живая конституция"). На этот период приходятся только две поправки к конституции — **XVI** и **XVII,** ратифицированные в 1913 г. **XVI** по-

правка существенно расширила налоговые полномочия Конгресса. С тех пор устанавливаемые им подоходные налоги составляют основную часть бюджетных поступлений. XVII поправка отменила старый порядок назначения сенаторов и ввела прямые выборы. Эта мера не только демократизировала процедуру формирования сената, но и существенно повысила его престиж и влияние.

Важное значение для конгресса имела "парламентская революция" 1910 г., в результате которой до этого всемогущий спикер палаты представителей был лишен права назначения членов всех постоянных комитетов палаты и членства в весьма важном комитете правил, определяющем порядок процедуры прохождений биллей и резолюций. Эта мера способствовала установлению более гибких отношений постоянных комитетов с влиятельными группами давления, так как в комитетах устанавливалось то же соотношение представителей партий, что и в палатах конгресса. Одновременно были приняты меры к ликвидации намеренной затяжки законодательной процедуры (непрестанно повторяющееся по требованию меньшинства проведение поименного голосования с целью определения кворума). Все это способствовало повышению эффективности работы конгресса.

После убийства в сентябре 1901 г. президента У. Мак-Кинли главой исполнительной власти стал Т. Рузвельт, который после переизбрания в 1904 г. занимал эту должность до 1909 г. При нем окончательно закончилась эра "правления конгресса", т. е. его относительная независимость от президентской власти. Предшествующие президенты (Гаррисон, Кливленд и Мак-Кинли) считали себя агентами конгресса, т. е. истолковывали президентскую власть в парламентарном духе. Т. Рузвельт не только на практике продемонстрировал верховенство президентской власти во внутренней и внешней политике, он сформулировал свою собственную концепцию сильной президентской власти, подотчетной не конгрессу, а непосредственно народу.

С именем Т. Рузвельта связан первый серьезный кризис, потрясший сложившуюся после окончания Гражданской войны двухпартийную систему. На президентских выборах 1912 г. Т. Рузвельт пошел на раскол с Республиканской партией и выдвинул свою кандидатуру в президенты от Прогрессивной партии. Собравшийся в августе 1912 г. в

Чикаго Национальный конвент новой партии принял платформу, в которой сокрушительной критике была подвергнута старая двухпартийная система. Признавая корпорации "существенной частью современного бизнеса", платформа в то же время выдвигала ряд радикальных требований: демократизировать процедуру выдвижения кандидатов, предоставить избирательные права женщинам, обуздать избирательную коррупцию, улучшить условия труда рабочих, запретить детский труд, установить минимум зарплаты и т. д. Прогрессивная партия сумела собрать около 4 млн. голосов и получить 88 мест в коллегии выборщиков (кандидат Демократической партии получил соответственно 6 млн. голосов, 435 мест в коллегии выборщиков). Это был успех Рузвельта и поражение Республиканской партии. Но третьей партией Прогрессивная партия так и не стала.

Глава 3. Франция

§ 1. Революция 1789—1794 гг. и становление конституционного строя

Французская революция 1789 г. и падение абсолютизма. В процессе утверждения конституционного порядка и новых демократических принципов организации государственной власти особую роль сыграла Французская революция 1789—1794 гг. Ее нередко называют великой. Она была действительно таковой, поскольку превратилась в подлинно народную революцию как по широкому кругу своих участников, так и по далеко идущим социальным последствиям.

Революция во Франции в отличие от всех предшествовавших революций потрясла до основания создававшееся веками здание феодализма. Она сокрушила экономические и политические устои "старого режима", в том числе и абсолютную монархию, являвшую собой символ и итог многовековой эволюции средневековой государственности.

Значение Французской революции XVIII в. не ограничивается рамками одной страны и одного десятилетия. Она дала мощный импульс социальному прогрессу во всем мире, предопределила триумфальное шествие по земному шару капитализма как передового для своего времени общественно-политического строя, ставшего новой ступенью в истории мировой цивилизации.

Революция 1789—1794 гг. по существу была неизбежной, поскольку продолжающее нести на себе бремя феодальных представлений и институтов французское общество зашло в тупик. Абсолютная монархия не смогла предотвратить неуклонно нараставший экономический, социальный и политический кризис. Главной помехой на пути дальнейшего развития Франции стала именно абсолютная монархия. Она давно уже перестала выражать общенациональные интересы и все более откровенно защищала средневе-

ковые сословные привилегий, в том числе исключительные права дворянства на землю, цеховой строй, торговые монополии и другие атрибуты феодализма.

Абсолютизм, некогда сыгравший важную роль в экономическом, культурном, духовном развитии страны, окончательно превратился к концу XVIII в. в политический оплот феодальной реакции. К этому времени чиновничий и военно-полицейский аппарат стал основой абсолютистского государства. Он все более откровенно использовался для подавления участившихся крестьянских бунтов и растущей политической оппозиции королевской власти со стороны буржуазных кругов.

В последней трети XVIII в. более очевидно проявился антинародный и застойный характер абсолютизма. Он особенно ярко проявился в финансовой политике королевского правительства. Огромные суммы из государственной казны шли на покрытие баснословных расходов самой королевской семьи, на подкармливание верхушки дворянства и духовенства, на поддержание внешнего блеска королевского двора, ставшего в полном смысле этого слова "могилой нации". Несмотря на постоянный рост налогов и иных поборов, взимаемых с третьего сословия, королевская казна всегда была пуста, а государственный долг вырос до астрономических размеров.

Таким образом, Французская революция XVIII в. вызревала и протекала в принципиально иных условиях, нежели это имело место в предшествующих революциях. Конфронтация народных масс, во главе которых стояли представители буржуазии, с абсолютизмом, дворянством и с господствующей католической церковью приобрела значительно более острые формы, чем это имело место полтора века назад в Англии. Осознавая свою растущую экономическую силу, французская буржуазия более болезненно реагировала на сословную приниженность и политическое бесправие. Она не желала более мириться с феодально-абсолютистскими порядками, при которых представители третьего сословия не только отстранялись от участия в государственных делах, но и не были защищены от незаконных конфискаций имущества, не имели правовой защиты в случаях произвола королевских чиновников.

Готовность к политическим действиям и революционная решимость французской буржуазии в конце XVIII в.

имели под собой и определенные идеологические основания. Революции политической во Франции предшествовала революция в умах. Выдающиеся просветители XVIII в. (Вольтер, Монтескье, Руссо и др.) в своих произведениях подвергли сокрушительной критике пороки "старого режима". С позиции школы "естественного права" они убедительно показали его "неразумность".

Французские революционеры XVIII в. имели возможность опереться на опыт английской и американской революций. В их распоряжении имелась уже достаточно четкая программа организации конституционного порядка. Они взяли также на вооружение политические лозунги ("свобода, равенство, братство"), способные поднять третье сословие, т. е. практически широкие народные массы на бескомпромиссную борьбу с абсолютизмом и всем "старым режимом".

Политическая платформа третьего сословия нашла наиболее полное воплощение в знаменитой брошюре аббата Сиейеса "Что такое третье сословие?". На этот вопрос, бросая вызов абсолютизму, Сиейес уверенно отвечал: "Все". Не менее категоричным был ответ и на другой вопрос, касающийся положения третьего сословия в государственной жизни: "Чем оно было до сих пор в политическом строе?" — "Ничем". Сиейес и другие лидеры третьего сословия противопоставили сословным привилегиям духовенства и дворянства идею национального единства и национального суверенитета.

Революционная ситуация, возникшая во Франции в конце 80-х гг. в связи с торгово-промышленным кризисом, неурожайными годами и голодными бунтами, а также финансовое банкротство государства вынуждали королевскую власть пойти на реформистские маневры. Последовали перестановки в правительстве (смена генеральных контролеров финансов), было объявлено также о созыве Генеральных штатов, не собиравшихся с начала XVII в.

Король и высшая государственная знать, ослепленные блеском дворцовой жизни и погрязшие в придворных интригах, окончательно оторвались от французского общества. Они плохо представляли себе реальную политическую ситуацию в стране, не знали подлинных настроений своих подданных. Рассчитывая найти с помощью Генеральных штатов выход из финансовых и политических затруднений, король согласился на увеличение в них представительства

от третьего сословия (до 600 человек), тогда как духовенство и дворянство по-прежнему посылали по 300 делегатов.

Изменение в количественном составе депутатов предполагалось нейтрализовать сохранением старого порядка голосования по сословиям. Но уже в мае 1789 г. после открытия Генеральных штатов делегаты третьего сословия, к которым примкнула часть делегатов от других сословий, проявили неповиновение королю. Они потребовали проведения не сословных, а совместных заседаний с принятием решений на основе большинства голосов всех депутатов Генеральных штатов.

За процедурным конфликтом, в ходе которого депутаты третьего сословия отказались идти на уступки королевской власти, скрывался решительный вызов абсолютизму.

Еще в брошюре Сиейеса говорилось о необходимости принятия конституционных, основных законов Франции. Единодушное требование принятия конституции содержалось в большинстве наказов депутатам Генеральных штатов. В некоторых из них даже предусматривалось, что принятие конституции должно предварять решение финансовых вопросов, которые ставились королевским правительством. Рассматривая себя в качестве представителей всей нации, мятежные депутаты организовались сначала в Национальное (17 июня 1789 г.), а затем (9 июля 1789 г.) в **Учредительное собрание.** Этим подчеркивалось его превращение в бессословный, единый и неделимый общенациональный орган, который поставил перед собой революционную цель: определить основы нового, конституционного строя для Франции.

Решительные действия вождей третьего сословия увенчались успехом потому, что они выражали преобладающие политические настроения в стране и в критический момент были поддержаны революционным выступлением широких народных масс. В ответ на планы короля Людовика XVI разогнать Учредительное собрание народ Парижа 14 июля 1789 г. поднялся на восстание, которое ознаменовало собой начало революции и одновременно стало концом многовекового абсолютистского правления.

По всей стране восставший народ смещал королевскую администрацию, заменяя ее выборными органами — муниципалитетами, в которые вошли наиболее авторитетные представители третьего сословия. Потеря королевской вла-

стью способности контролировать политические события, развертывавшиеся по всей стране помимо ее воли, привела к превращению французского государства из абсолютной монархии в своего рода "революционную монархию".

На первом этапе революции (14 июля 1789 г. — 10 августа 1792 г.) власть во Франции оказалась в руках группы наиболее активных депутатов — Лафайет, Сиейес, Барнав, Мирабо, Мунье, Дюпор и др., выступавших в Генеральных штатах от имени французского народа и именем революции. Объективно они отражали интересы крупной буржуазии и либерального дворянства. Они стремились сохранить монархию, подвести под пошатнувшееся здание старой государственности прочный фундамент конституционализма. В связи с этим вожди третьего сословия в Учредительном собрании получили название **конституционалистов.**

Конституционалисты имели своей главной и непосредственной политической целью достижение компромисса с королевской властью, но при этом постоянно испытывали на себе "воздействие улицы" — революционно настроенных масс. Таким образом, основным содержанием первого периода революции стала напряженная и затяжная борьба Учредительного собрания с королевской властью за конституцию, за сокращение традиционных королевских прерогатив, за утверждение конституционной монархии.

Под воздействием все более втягивавшихся в революционный процесс масс населения конституционалисты осуществили через Учредительное собрание ряд антифеодальных преобразований, разработали важные демократические документы.

Декларация прав человека и гражданина 1789 г. С первых же дней революции Национальное, а затем Учредительное собрание занялось разработкой конституции и определением принципов организации новой государственной власти, в связи с чем были образованы специальные конституционные комиссии. Важной вехой на пути становления французского конституционализма явилось торжественное провозглашение 26 августа 1789 г. Декларации прав человека и гражданина. В этом документе формулировались важнейшие государственно-правовые требования революционно настроенного третьего сословия, выступавшего в это время еще единым фронтом в конфликте с королем и со всем старым режимом.

На содержание декларации, выдержанной в духе естественно-правовой концепции, существенное влияние оказали идеи французских просветителей XVIII в., а также Декларация независимости США. Авторы французской Декларации (Лафайет, Мирабо, Мунье, Дюпор) рассматривали человека как существо, от природы наделенное естественными и неотчуждаемыми правами ("люди рождаются и остаются свободными и равными в правах" — ст. 1). Именно "забвение прав человека", пренебрежение к ним являются, по мнению авторов Деклараций, "причинами общественных бедствий и пороков правительств".

В число естественных прав, перечень которых отличался от того, какой был предусмотрен в Декларации независимости США, включались *свобода, собственность, безопасность, сопротивление угнетению* (ст. 2). Поставив на первое место в перечне естественных прав человека свободу и собственность, декларация воплотила известную мысль Вольтера: "Свобода и собственность — вот крик природы". В концепции естественных прав, претендующих на универсальное выражение природы человека, реализовывались не только общедемократические устремления народных масс, но и специфические интересы буржуазии, закреплялись важнейшие отношения формирующегося капиталистического общества. Так, свобода, сформулированная в ст. 4 в духе господствовавших в то время индивидуалистических концепций, переводилась на юридический язык как возможность "делать все, что не приносит вреда другому".

Идея свободы была, несомненно, центральной и самой демократической идеей декларации. Она не сводилась лишь к политической свободе, а означала в конечном счете более широкое понимание свободы человека и гражданина как свободы предпринимательства, свободы передвижения, свободы религиозных убеждений и т. д. Собственность также рассматривалась авторами декларации в абстрактно-индивидуалистическом духе и была единственным естественным правом, которое объявлялось в этом документе "неприкосновенным и священным". Незыблемость частной собственности была гарантирована: "Никто не может быть лишен ее иначе, как в случае установленной законом несомненной общественной необходимости", причем лишь на условиях "справедливого и предварительного возмещения" (ст. 17).

Стремление защитить имущественные интересы граждан нашло свое отражение в статьях 13, 14, в которых запрещались произвольные королевские поборы (в том числе на содержание вооруженных сил) и устанавливались общие принципы налоговой системы (равномерное распределение общих взносов, взимание их лишь с согласия самих граждан или их представителей и т. д.). В декларации была осуществлена своеобразная "национализация" государственной власти, которая не рассматривалась уже как основанная на "собственном праве короля", а трактовалась как выражение национального суверенитета ("источник суверенитета зиждется по существу в нации" — ст. 3). Любая власть в государстве, в том числе и королевская, могла проистекать только из этого источника. Она рассматривалась как производная от воли нации. Общество имело право требовать отчета от каждого должностного лица по "вверенной ему части управления" (ст. 15).

Закон рассматривался как "выражение общей воли" (ст. 6), причем подчеркивалось, что все граждане имеют право участвовать лично или через своих представителей в его образовании. Здесь же провозглашалось, что всем гражданам "сообразно их способностям" в равной мере открыт доступ ко всем государственным должностям. По существу это означало отказ от феодального принципа закрытости государственного аппарата для представителей третьего сословия и обоснование одинаковой доступности государственных должностей "ввиду их равенства перед законом". Декларация провозглашала ряд первостепенных для закрепления демократического строя политических прав и свобод граждан ("право высказываться, писать и печатать свободно" — ст. 11; "право выражать свои мнения, в том числе религиозные" — ст. 10).

Одной из основных идей Декларации 1789 г., не утративших своего прогрессивного значения и сегодня, была идея законности. Выступая против произвола королевской власти, конституционалисты принимали на себя обязательство построить новый правовой порядок на "твердой основе закона". В эпоху абсолютизма и подавления личности право базировалось на принципе: "Только то дозволено, что разрешается". Согласно же ст. 5 Декларации, все, "что не воспрещено законом, то дозволено", и никого нельзя принуждать к действию, не предусмотренному в законе.

Депутаты Учредительного собрания ясно представляли себе, что без гарантий неприкосновенности личности не могло быть и речи о безопасности, объявленной одним из естественных прав человека, а тем самым и о свободном пользовании имущественными и политическими правами. Именно поэтому в ст. 8 четко формулировались принципы новой уголовной-политики: "Никто не может быть наказан иначе, как в силу закона, надлежаще примененного, изданного и обнародованного до совершения правонарушения". Эти принципы позднее были выражены в классических формулах: nullum crimen, nulla poena sine lege (нет преступления и наказания без указания на то в законе), "закон не имеет обратной силы".

Обязанность государства обеспечить безопасность своих граждан определяла также и процессуальные формы защиты личности. Никто не мог подвергнуться обвинению или быть арестованным иначе, как в случаях и при соблюдении форм, предписанных законом (ст. 7). В ст. 9 указывалось, что любое лицо предполагается невиновным, пока не установлено обратное. Таким образом, действовала презумпция невиновности в противовес средневековым представлениям о виновности подозреваемого. С другой стороны, каждый гражданин, "задержанный в силу закона, должен беспрекословно повиноваться". Сопротивление властям в таких случаях влекло за собой ответственность.

Идея законности получила свое закрепление и в виде общих принципов организации государственной власти, и прежде всего в разделении властей. Согласно ст. 16 "общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не имеет конституции".

Декларация 1789 г. имела большое значение не только для Франции, но и для всего мира, поскольку она закрепляла основы передового для своей эпохи общественного и государственного строя, определяла устои нового правопорядка. Сами ее создатели полагали, что составили документ "для всех народов и на все времена".

При всем своем ясно выраженном политико-юридическом содержании декларация не имела нормативно-правовой силы. Она была лишь исходным документом революционной власти, стремившейся установить конституционный строй. Поэтому многие ее положения носили программный характер и не могли быть немедленно реализованы на прак-

тике в условиях Франции конца XVIII в., только вступающей на путь создания гражданского общества и утверждения политической демократии. Опираясь на положения декларации и используя оказавшуюся в их руках государственную власть, конституционалисты под влиянием широких народных масс провели ряд важных антифеодальных и демократических преобразований. В условиях развертывающейся крестьянской революции Учредительное собрание еще декретами 4—11 августа 1789 г. торжественно заявило, что оно "окончательно упраздняет феодальный порядок". Однако безвозмездно уничтожались лишь личные или крепостные повинности крестьян, а также такие второстепенные феодальные институты, как сеньориальное право охоты и разведения кроликов на крестьянских землях. Основная масса феодальных повинностей, связанных с землей (вечные земельные ренты, всякого рода и происхождения, как натуральные, так и денежные), должна была выкупаться крестьянами. Декретом о феодальных правах (15 марта 1790 г.) собрание расширило круг земель и поземельных обременении, которые подлежали выкупу крестьянами. Предвидя вероятную неудовлетворенность крестьянства и бедноты Франции слишком умеренным подходом к решению аграрной проблемы, ставшей в ходе революции ключевой, Учредительное собрание 10 августа 1789 г. приняло специальный Декрет о подавлении беспорядков. Этим декретом местным властям предписывалось "наблюдать за сохранением общественного спокойствия" и "разгонять все мятежные сборища как в городах, так и в селах".

Последовавшими за принятием декларации законодательными актами Учредительное собрание национализировало церковное имущество и земли духовенства (Декрет от 24 декабря 1789 г.), которые были пущены в распродажу и попали в руки крупной городской и сельской буржуазии. Французская католическая церковь, получившая новое гражданское устройство, выводилась из подчинения Ватикану. Священники приносили присягу на верность французскому государству и переходили на его содержание. Церковь потеряла свое традиционное право регистрировать акты гражданского состояния. Учредительное собрание отменило сословные деления и цеховой строй, а также феодальную систему наследования (майорат). Оно упразднило старые феодальные границы и ввело во Франции единообразное

административно-территориальное деление (на департаменты, дистрикты, кантоны, коммуны).

Однако конституционалисты, настроенные на компромисс с королем Людовиком XVI и дворянством, исповедовавшие политическую умеренность и осмотрительность, не останавливались перед принятием жестких законодательных мер, направленных против революционно настроенных масс. Так, была продолжена серия декретов против "беспорядка и анархии", а также против подстрекательства к неповиновению законам (Декрет от 18 июня 17,91 т.). Еще в большей степени недоверие конституционалистов к простому народу, особенно к низам общества, проявилось в Декрете от 22 декабря 1789 г., в котором предусматривалось вопреки провозглашенной идее равенства деление французов на активных и пассивных граждан. Только первым предоставлялось право голоса, вторые этого права были лишены. Согласно закону активные граждане должны были удовлетворять следующим условиям: 1) быть французом, 2) достичь двадцатипятилетнего возраста, 3) проживать в определенном кантоне не менее 1 года, 4) уплачивать прямой налог в размере не меньше трехдневной заработной платы для данной местности, 5) не быть слугой "на жалованье". Подавляющая часть французов не удовлетворяла этим квалификационным требованиям и попадала в разряд пассивных граждан.

Антидемократические положения были включены и в закон Ле Шапелье 1791 г., формально направленный против феодальных корпораций и цеховых объединений, но практически запрещавший рабочие союзы, собрания и стачки. Нарушители закона подвергались штрафу до 1 тыс. ливров и тюремному заключению.

Конституция 1791 г. Самым главным итогом первого этапа революции и деятельности Учредительного собрания явилась Конституция, окончательный текст которой был составлен на основе многочисленных законодательных актов, имевших конституционный характер и принятых в 1789—1791 гг. Из-за противодействия со стороны короля она была утверждена лишь 3 сентября 1791 г., а через несколько дней король присягнул на верность Конституции.

Несмотря на свой противоречивый характер, Конституция представляла собой новый шаг на пути закрепления сложившихся за два года революции политико-правовых поряд-

ков. Конституция открывалась Декларацией прав человека и гражданина 1789 г., хотя последняя не рассматривалась в качестве собственно конституционного текста. Такая практика, когда конституцию предваряет Декларация прав, стала обычной не только для французского, но и мирового конституционализма. Вместе с тем собственно конституционному тексту предшествовало краткое вступление (преамбула).

В преамбуле был конкретизирован и получил развитие ряд антифеодальных положений, провозглашенных в Декларации 1789 г. Так, отменялись сословные отличия и дворянские титулы, ликвидировались цехи и ремесленные корпорации, упразднялись система продажи и наследования государственных должностей и иные феодальные установления. В преамбуле нашла свое новое отражение и идея равенства: "Ни для какой части нации, ни для одного индивида не существует более особых преимуществ или изъятий из права, общего для всех французов".

Конституция существенно расширяла по сравнению с Декларацией 1789 г. перечень личных и политических прав и свобод, в частности предусматривала свободу передвижения, свободу собраний, но без оружия и с соблюдением полицейских предписаний, свободу обращения к государственным властям с индивидуальными петициями, свободу вероисповедания и право выбора служителей культа. Не допускалось лишь право на создание союзов лиц одной профессии, запрещенных еще законом Ле Шапелье.

В Конституции предусматривались также некоторые социальные права, явившиеся отражением широко распространившихся во Франции в годы революции эгалитарных настроений. Так, декларировались введение общего и частично бесплатного народного образования, создание специального управления "общественного призрения для воспитания покинутых детей, для облегчения участи неимущих убогих и для приискания работы тем здоровым неимущим, которые окажутся безработными".

В Конституции получила дальнейшее развитие и концепция национального суверенитета, который "един, неделим, неотчуждаем и неотъемлем". Подчеркивая, что нация является единственным источником всех властей, осуществляемых "лишь путем уполномочения", Конституция на практике реализовывала передовую для той эпохи идею создания системы представительных органов власти.

Компромиссный характер Конституции, отразившей тенденцию к политическому союзу новых буржуазных и старых феодальных сил, выразился прежде всего в закреплении монархической формы правления. Доктрина разделения властей, провозглашенная еще в Декларации 1789 г. и проводимая в Конституции достаточно последовательно, создавала возможность организационно разграничить участие в осуществлении государственной власти двух политически господствующих групп, выражавших интересы, с одной стороны, большинства французского общества, и, с другой стороны, дворянства, но с фактически сложившимся в ходе революции преобладанием первой.

Выборная законодательная и судебная власть находилась в руках представителей победившего третьего сословия, тогда как власть исполнительная, которая по Конституции вверялась королю, рассматривалась дворянскими кругами в качестве своего оплота. Тем самым был окончательно сломлен абсолютизм и создана **конституционная монархия.** Конституция подчеркивала, что **король** царствует "лишь в силу закона", и в связи с этим предусмотрела королевскую присягу "на верность нации и закону". Более скромным стал и сам королевский титул: "король французов" вместо бывшего "король милостью божьей". Расходы короля ограничивались цивильным листом, утверждаемым законодательной властью. Вместе с тем Конституция объявляла особу короля "неприкосновенной и священной", наделяла его значительными полномочиями.

Король рассматривался как верховный глава государства и исполнительной власти, на него возлагалось обеспечение общественного порядка и спокойствия. Он являлся также верховным главнокомандующим, назначал на высшие военные, дипломатические и иные государственные должности, поддерживал дипломатические сношения, утверждал объявление войны. Король единолично назначал и увольнял министров, руководил их действиями. В свою очередь королевские указы требовали обязательной контрасигнации (подписи-скрепы) соответствующего министра, что в известной мере освобождало короля от политической ответственности и перекладывало ее на правительство.

Король мог не согласиться с постановлением законодательного корпуса, имел право вето. Признанию этого права короля предшествовала острая и длительная борьба в Уч-

редительном собрании. В конечном счете Конституция закрепила за королем отлагательное, а не абсолютное вето, как этого добивались сторонники сохранения сильной королевской власти. Вето короля преодолевалось лишь в том случае, если два последующих состава законодательного корпуса представят тот же законопроект "в тех же самых выражениях". Королевское вето не распространялось, однако, на законодательные акты финансового или конституционного характера.

Законодательная власть осуществлялась однопалатным **Национальным Законодательным собранием,** которое избиралось на два года. Оно, как это вытекало из принципа разделения властей, не могло быть распущено королем. В Конституции содержались положения, гарантирующие созыв депутатов и начало работы собрания. Члены Законодательного собрания должны были руководствоваться клятвой "жить свободными или умереть". Они не могли подвергаться преследованиям за выраженные словесно или письменно мысли или за действия, совершенные при выполнении ими обязанностей представителей.

В Конституции содержался перечень полномочий и обязанностей Законодательного собрания, причем особо было выделено его право на установление государственных налогов и обязанность министров отчитываться в расходовании государственных средств. Это делало министров в известной степени зависимыми от законодательной власти. Собрание могло возбуждать дела о привлечении министров к суду за совершение ими преступлений "против общественной безопасности и конституции". Только Законодательное собрание обладало правом законодательной инициативы, принятия законов, объявления войны.

Конституция сформулировала основные принципы организации судебной власти, которая "не может осуществляться ни законодательным корпусом, ни королем". Было установлено, что правосудие отправляется беспошлинно судьями, избираемыми на определенный срок народом и утверждаемыми в должности королем. Судьи могли быть смещены или отстранены от должности только в случаях совершения преступления и в строго установленном порядке.

С другой стороны, и суды не должны были вмешиваться в осуществление законодательной власти, приостанав-

ливать действие законов, вторгаться в круг деятельности органов управления.

Конституция предусмотрела введение во Франции неизвестного ранее института присяжных заседателей. Участие присяжных предусматривалось как на стадии обвинения и предания суду, так и на стадии рассмотрения фактического состава деяния и вынесения по этому поводу своего суждения. Обвиняемому гарантировалось право на защитника. Лицо, оправданное законным составом присяжных, не могло быть "вновь привлечено к ответственности или подвергнуто обвинению по поводу того же деяния".

Конституция окончательно закрепила сложившееся в ходе революции новое административное деление Франции на департаменты, дистрикты (округа), кантоны. Местная администрация формировалась на выборной основе. Но королевская власть сохраняла важное право контроля за деятельностью местных органов, а именно право отменять распоряжения департаментской администрации и даже отстранять ее чиновников от должности.

В ряде вопросов организации государственной власти Конституция следовала консервативной линии, которая проявилась, как отмечалось выше, уже в первые месяцы работы Учредительного собрания. Политическая умеренность его лидеров нашла свое отражение, в частности, в том, что конституция воспроизвела установленное Декретом от 22 декабря 1789 г. деление граждан на пассивных и активных, признав лишь за последними важнейшее политическое право — участвовать в выборах в Законодательное собрание.

Сохранив предусмотренные в этом декрете квалификационные требования, Конституция ввела для активных граждан еще два условия: 1) быть включенными в список национальной гвардии муниципалитета и 2) принести гражданскую присягу.

Первичные собрания активных граждан избирали выборщиков для участия в департаментских собраниях, где и проходили выборы представителей в Законодательное собрание. Таким образом, выборы приобретали двухступенчатый характер. Для выборщиков предусматривался еще более высокий ценз — доход или аренда имущества (жилья), равные стоимости 100—400 рабочих дней (в зависимости от местности и численности населения). Право быть избранным в качестве депутата (пассивное избирательное право)

предоставлялось лицам с еще более высоким имущественным доходом.

Привилегия богатства отражалась и в распределении депутатских мест. Одна треть Законодательного собрания избиралась в соответствии с размером территории, вторая — пропорционально численности активных граждан, третья — в соответствии с суммой уплачиваемых налогов, т. е. в зависимости от размеров собственности и доходов.

Непоследовательный характер конституции проявился и в том, что она, построенная на идее равенства, не распространялась на французские колонии, где продолжало сохраняться рабство.

В Конституции 1791 г. указывалось, что "нация обладает неотъемлемым правом изменять свою Конституцию". Но при этом устанавливался сложный порядок внесения в нее поправок и дополнений. Это делало Конституцию "жесткой", не способной приспосабливаться к быстро меняющейся революционной обстановке. Таким образом, скорая гибель конституции и основанного на ней конституционного строя была фактически предопределена.

Первая республика во Франции. Созданная в соответствии с Конституцией 1791 г. новая система государственных органов Франции отражала временное равновесие противостоящих политических сил. В конечном счете она не удовлетворяла обе стороны: буржуазию, власть которой при сохранении монархического строя не была гарантированной и прочной, и Людовика XVI и дворянство, которые не могли смириться с происшедшими переменами и не оставляли планов реставрации старых порядков.

Состав Законодательного собрания, с первого взгляда, оказался благоприятным для короля: в нем преобладали так называемые *фейяны* — представители крупной торговой и промышленной буржуазии, либеральные дворяне и другие консервативные силы, стремившиеся не допустить дальнейшего развития революции. Фейянам противостояли **жирондисты** (лидеры — Бриссо, Верньо, Кондорсе), выражавшие интересы более радикальных торгово-промышленных кругов, а также **якобинцы** (лидеры — Дантон, Робеспьер и др.), представлявшие собой леворадикальную и наиболее революционно настроенную политическую группировку. Жирондисты и якобинцы, которые были в меньшинстве в Законодательном собрании, пользовались огромным авторитетом в

органах самоуправления Парижа — в секциях и в генеральном совете Парижской коммуны, а также в Якобинском клубе, ставшем политическим центром революционного Парижа. В этой ситуации возникло и стало быстро нарастать открытое противостояние законодательной и королевской власти. Сгруппировавшиеся вокруг короля силы феодальной реакции, заручившись поддержкой монархической Европы, готовили заговор против Конституции.

Однако окончательный приговор королевской власти, а соответственно и Конституции 1791 г. был вынесен народными массами Франции. Слухи о заговоре короля были умело использованы вождями якобинцев, выступавшими за дальнейшее развитие революции и оказавшими большое воздействие на низы Парижа. По призыву Коммуны и Якобинского клуба возбужденное разговорами о заговоре население Парижа 10 августа 1792 г. поднялось на восстание, которое привело к свержению королевской власти. Революция вступила в свой **второй этап** (10 августа 1792 г. — 2 июня 1793 г.), охарактеризовавшийся дальнейшим повышением политической активности масс и переходом власти в руки жирондистов.

Под давлением революционно настроенного народа Законодательное собрание, где жирондисты приобретали все больший политический вес и даже сформировали временное правительство, отменило деление граждан на активных и пассивных. Были назначены выборы в **Национальный Учредительный конвент,** который должен был выработать новую конституцию Франции.

В ночь с 21 на 22 сентября 1792 г. Конвент своим декретом отменил действие Конституции 1791 г., упразднил королевскую власть, положил тем самым начало республиканскому строю во Франции. Этим же декретом подтверждалось, что Конвент берет на себя подготовку новой конституции, что "личность и собственность находятся под охраной французского народа".

Состав Конвента отражал новую сложную расстановку политических сил, определившую развитие французской государственности на втором этапе революции. Руководящие позиции в нем заняли *жирондисты* (Бриссо и др.). Они не имели большинства мест в Конвенте, но их поддерживало "болото" — значительная часть депутатов, которые составляли своеобразный политический центр. Они занимали

промежуточное положение между жирондистами и якобинцами, былое единство которых с провозглашением республики все более сменялось политической конфронтацией.

Благодаря поддержке "болота" вожди жирондистов смогли взять в свои руки правительственную власть, которая осуществлялась ими через Исполнительный комитет Конвента. Отражая прежде всего интересы умеренно-радикальных слоев буржуазии, а также всех тех кругов французского общества, которые устали от революции и не желали ее дальнейшего развития, жирондисты стремились сдержать нарастающее бунтарство народных масс. Не случайно к зиме 1792 г., когда в Париже вновь усилились противоречия в революционном лагере, жирондисты были исключены из Якобинского клуба. Здесь укрепилось влияние *монтаньяров,* "истинных" якобинцев (Дантон, Робеспьер, Марат), пользовавшихся широкой поддержкой низов Парижа.

По мере развития революционных событий, которые во многом происходили помимо желания и воли жирондистского правительства, ему в Конвенте все более энергично противостояла якобинская оппозиция.

Под напором якобинцев, за которыми шли революционно настроенные низы Парижа, жирондисты провели ряд радикальных мер. В конце сентября был принят декрет Конвента о введении во Франции нового революционного летосчисления, берущего свое начало с установления Французской республики. В связи с опасностью иностранной интервенции и монархических мятежей, угрожавших самому существованию республики, жирондистский Конвент декретировал учреждение комитета общественной.безопасности (2 октября 1792 г.), чрезвычайного уголовного трибунала в Париже (10 марта 1793 г.), комитета общественного спасения (6 апреля 1793 г.).

Еще до созыва Конвента 25 августа 1792 г. жирондистское правительство провело через Законодательное собрание новый аграрный закон "Об уничтожении остатков феодального режима", отменивший выкуп крестьянами феодальных повинностей. Фактически это узаконило положение, уже сложившееся в ходе аграрной революции. Был принят также декрет о разделе конфискованных земель эмигрантов и передаче их путем бессрочной аренды или продажи крестьянам. Однако большая часть этих земель

оказалась не у крестьян, а у представителей состоятельных кругов.

В декабре 1792 г. Конвент под влиянием политических эмоций, накопившейся ненависти к монархическому режиму вынес смертный приговор королю Людовику XVI. В мае 1793 г. по требованию якобинцев он декретировал установление максимума (твердые цены) на зерно. Но основная цель жирондистов сводилась к стабилизации политического положения и укреплению сложившихся в ходе революции отношений собственности и новых экономических порядков. 18 марта 1793 г. Конвент под давлением жирондистов, напуганных волнениями среди бедноты, принял закон, установивший смертную казнь для лиц, предлагающих аграрный закон, т. е. требующих уравнительного передела земли, а также для лиц, пропагандирующих какой-либо другой закон, "ниспровергающий земельную, торговую или промышленную собственность".

Остановить рост революционных настроений в Париже, взять их под контроль жирондистскому правительству не удалось. Его авторитет и влияние на народные массы к весне 1793 г. быстро падали. Резервы демократических преобразований были жирондистами исчерпаны. С другой стороны, именно на них, располагающих властью в Конвенте, падала политическая ответственность за усилившиеся в ходе революции тяготы и лишения населения Парижа, за внешнеполитические промахи и поражения.

Положение жирондистов значительно ухудшилось в связи с нарастающими экономическими трудностями. Политические позиции жирондистов значительно пошатнулись после неудавшегося суда над Маратом и последующим его убийством, а также в связи с усилившимся конфликтом между их лидерами и Парижской коммуной, ставшей оплотом якобинцев.

Падению авторитета жирондистов способствовало и то обстоятельство, что они, отменив Конституцию 1791 г., не смогли дать Франции новый республиканский конституционный документ.

Еще 11 октября 1792 г. была создана конституционная комиссия Конвента, которая в своей работе проявила нерешительность и медлительность. Составленный одним из вождей жирондистов, известным математиком Кондорсе, конституционный проект был слишком громоздким (насчиты-

вал 400 статей), доктринерским и догматичным, далеким от реальной жизни.

В своих конституционных проектах, стремясь ограничить политическое влияние Парижа, жирондисты выступали за расширение прав департаментов, за ослабление центральной власти. В проекте Кондорсе решительно отвергался принцип разделения властей, которому была противопоставлена "одна власть, власть нации".

Республика по жирондистскому проекту должна была основываться на принципе единства власти, на закреплении центрального места за представительным органом, выступающим в виде однопалатного законодательного собрания. Представительную форму правления жирондисты пытались дополнить и непосредственной демократией.

Конституционный проект жирондистов дебатировался в Конвенте вплоть до 2 июня 1793 г., т. е. до падения их власти, но он так и не был утвержден. Нарастающая напряженность в обществе, рост политической активности масс, усиление противостояния жирондистов и якобинцев в Конвенте и за его стенами, а также нерешительность лидеров жирондистов препятствовали созданию ими республиканского конституционного строя.

В результате непоследовательной и центристской политики жирондистского Конвента, тогдашние вожди которого к весне 1793 г. все более теряли революционную инициативу, республика оказалась на грани гибели. Внутри страны усиливались роялистские мятежи, извне грозило новое наступление армий феодально-монархической коалиции.

Якобинская диктатура. Народное восстание 31 мая — 2 июня 1793 г., во главе которого стоял повстанческий комитет Парижской коммуны, привело к изгнанию жирондистов из Конвента и положило начало периоду правления якобинцев. Французская революция вступила в свой завершающий **третий** этап (2 июня 1793 г. — 27 июля 1794 г.). Государственная власть, уже сосредоточенная к этому времени в Конвенте, перешла в руки вождей якобинцев — небольшой политической группировки, настроенной на дальнейшее решительное и бескомпромиссное развитие революции.

За якобинцами стоял широкий блок революционно-демократических сил (мелкая буржуазия, крестьянство, деревенская и особенно городская беднота). Ведущую роль в этом блоке играли так называемые **монтаньяры** (Робеспь-

ер, Сен-Жюст, Кутон и др.), речи и действия которых отражали прежде всего господствовавшие бунтарские и эгалитарные настроения масс.

На якобинском этапе революции участие различных слоев населения в политической борьбе достигает своей кульминации. Благодаря этому во Франции в это время были выкорчеваны остатки феодальной системы, проведены радикальные политические преобразования, отведена угроза интервенции войск коалиции европейских держав и реставрации монархии. Революционно-демократический режим, сложившийся при якобинцах, обеспечил окончательную победу во Франции нового общественного и государственного строя.

Историческая особенность данного периода в истории французской революции и государства состояла также и в том, что якобинцы не проявляли большой щепетильности в выборе средств борьбы со своими политическими противниками и не останавливались перед использованием насильственных методов расправы со сторонниками "старого режима", а заодно и со своими "врагами".

Наиболее показательным примером революционной напористости якобинцев может служить их аграрное законодательство. Уже 3 июня 1793 г. Конвент по предложению якобинцев предусмотрел продажу мелкими участками в рассрочку земель, конфискованных у дворянской эмиграции. 10 июня 1793 г. был принят декрет, возвращавший крестьянским общинам захваченные дворянством земельные угодья и предусматривающий возможность раздела общинных земель в том случае, если за это выскажется одна треть жителей. Поделенная земля становилась собственностью крестьян.

Важное значение имел Декрет от 17 июля 1793 г. "Об окончательном упразднении феодальных прав", где безоговорочно признавалось, что все бывшие сеньориальные платежи, чиншевые и феодальные права, как постоянные, так и временные, "отменяются без всякого вознаграждения". Феодальные документы, подтверждающие сеньориальные права на землю, подлежали сожжению. Бывшие сеньоры, а также должностные лица, утаивающие такие документы или сохраняющие выписки из них, присуждались к 5 годам тюремного заключения. Хотя якобинцы, выступающие в принципе за сохранение существующих отношений собственно-

сти, не удовлетворили всех требований крестьянских масс (о конфискации дворянских земель, об уравнительном и бесплатном их разделе), аграрное законодательство Конвента для своего времени отличалось большой смелостью и радикализмом. Оно имело далеко идущие социально-политические последствия, стало правовой основой для превращения крестьянства в массу мелких собственников, свободных от пут феодализма. Для закрепления принципов нового гражданского общества Конвент Декретом от 7 сентября 1793 г. постановил, что "ни один француз не может пользоваться феодальными правами в какой бы то ни было области под страхом лишения всех прав гражданства".

Характерно, что тесная связь якобинцев с городскими низами, когда этого требовали чрезвычайные обстоятельства (продовольственные трудности, рост дороговизны и т. п.), неоднократно вынуждала их отступать от принципа свободы торговли и неприкосновенности частной собственности. В июле 1793 г. Конвент ввел смертную казнь за спекуляцию предметами первой необходимости, в сентябре 1793 г. декретом о максимуме устанавливались твердые цены на продовольствие.

Принятые в конце февраля — начале марта 1794 г. так называемые *вантозские декреты* Конвента предполагали бесплатное распределение среди неимущих патриотов собственности, конфискованной у врагов революции. Однако вантозские декреты, с энтузиазмом встреченные плебейскими низами города и деревни, не были проведены в жизнь из-за противодействия со стороны тех политических сил, которые считали, что идея равенства не должна осуществляться столь радикальными мерами. В мае 1794 г. Конвент декретировал введение системы государственных пособий для нищих, инвалидов, сирот, стариков. Было отменено рабство в колониях и т. д.

Декларация и Конституция 1793 г. Политическая решительность и радикализм якобинцев проявились в новой Декларации прав человека и гражданина и в Конституции, принятой Конвентом 24 июля 1793 г. и одобренной подавляющим большинством народа на плебисците **(Конституция I года республики).** Эти документы, составленные с использованием конституционных проектов жирондистов, испытали на -себе сильное влияние взглядов Ж. Ж. Руссо. Так, целью общества объявлялось "общее счастье". Основ-

ной задачей правительства (государства) являлось обеспечение пользования человеком "его естественными и неотъемлемыми правами". К числу этих прав были отнесены равенство, свобода, безопасность, собственность.

Равенству якобинцы в силу своих эгалитаристских убеждений придавали особое значение. В Декларации подчеркивалось, что все люди "равны по природе и перед законом".

В трактовке права собственности якобинцы пошли на уступку сформировавшимся за годы революции новым буржуазным кругам и отказались от выдвигавшейся ими ранее в полемике с жирондистами идеи прогрессивного налогообложения и необходимости ограничительного толкования правомочий собственника.

Декларация 1793 г. в ст. 16 определяла право собственности в традиционно широком и индивидуалистическом плане как возможность "пользоваться и располагать по усмотрению своим имуществом, своими доходами, плодами своего труда и промысла". Но в подходах к решению других вопросов, в частности относящихся к сфере личных и имущественных прав граждан, якобинцы сделали значительный шаг вперед по сравнению с предшествующими конституционными документами.

По ст. 122 Конституции каждому французу гарантировались всеобщее образование, государственное обеспечение, неограниченная свобода печати, право петиций, право объединения в народные общества и другие права человека. Статья 7 Декларации 1793 г. в число личных прав граждан включила право собраний с "соблюдением спокойствия", право свободного отправления религиозных обрядов.

В якобинской декларации особое внимание уделялось гарантиям от деспотизма и произвола со стороны государственных властей. Согласно ст. 9, "закон должен охранять общественную и индивидуальную свободу против угнетения со стороны правящих". Всякое лицо, против которого совершался незаконный, т. е. произвольный и тиранический акт, имело право оказывать сопротивление силой (ст. 11).

Поскольку сопротивление угнетению рассматривалось как следствие, вытекающее из прочих прав человека, Декларация 1793 г. делала революционный вывод о том, что в случаях нарушения правительством права народа "восстание для народа и для каждой его части есть его священное право и неотложнейшая обязанность" (ст. 35). Таким обра-

зом, в отличие от Декларации 1789 г., где говорилось о национальном суверенитете, якобинцы в своих конституционных документах проводили идею народного суверенитета, восходящую к Ж. Ж. Руссо.

Конституция якобинцев отвергла принцип разделения властей, как противоречащий, по мнению Ж. Ж. Руссо, идее суверенитета народа, выступающего как единое целое. Она предусматривала простое и, казалось бы, демократическое по тем временам устройство государства. В противовес проявившимся в годы революции планам регионализации Франции в ст. 1 подчеркивалось, что "французская республика едина и неделима".

Упразднив деление граждан на активных и пассивных как несовместимое с идеей равенства, Конституция практически узаконила всеобщее избирательное право для мужчин (с 21 года). Своеобразное стремление якобинцев сочетать представительные органы с непосредственной демократией (влияние Ж. Ж. Руссо) нашло свое отражение в том, что избираемый на один год **Законодательный корпус (Национальное собрание)** по ряду важных вопросов (гражданское и уголовное законодательство, общее заведование текущими доходами и расходами республики, объявление войны и т. д.) мог лишь предлагать законы.

Принятый Национальным собранием законопроект приобретал силу закона лишь в том случае, если 40 дней спустя после его рассылки в департаменты в большинстве из них одна десятая часть первичных собраний не отклоняла данный законопроект. Такая процедура была попыткой воплотить в жизнь идею народного суверенитета, проявляющегося в данном случае в том, что только "народ обсуждает и постановляет законы" (ст. 10). По ряду вопросов, согласно Конституции, Национальное собрание могло издавать декреты, имеющие окончательную силу.

Исполнительный совет являлся высшим правительственным органом республики. Он должен был состоять из 24 членов, избираемых Национальным собранием из кандидатов, выдвинутых списками от первичных и департаментских собраний. На Исполнительный совет было возложено "руководство общим управлением и наблюдением за ним" (ст. 65). Совет нес ответственность перед Национальным собранием "в случае неисполнения законов и декретов, а также в случае недонесения о злоупотреблениях" (ст. 72).

Но предусмотренная якобинской Конституцией система государственных органов на практике не была создана. В связи с трудными внутренними и международными условиями Конвент был вынужден отсрочить вступление конституции в силу. Будучи убежденными, фанатичными и бескомпромиссными революционерами, якобинцы полагали, что окончательное подавление контрреволюции и упрочение республики в сложившейся обстановке могут быть осуществлены лишь в результате энергичных действий правительства, путем установления режима революционной диктатуры.

Организация революционной власти. Основы организации революционного правительства были определены Конвентом в ряде декретов, в частности в Учредительном законе от 4 декабря 1793 г. "О революционном порядке управления". В этом декрете предусматривалось, что "единственным центром управления" в республике является **Национальный конвент.** За ним признавалось исключительное право на принятие и толкование декретов. Такое закрепление руководящей роли Конвента *в* системе органов революционной диктатуры было обусловлено самим ходом политической борьбы. После изгнания жирондистов преобладающим влиянием в нем пользовались якобинцы.

Конвент был тесно связан с Парижской коммуной, народными обществами, т. е. был признанным центром революционных сил того времени, к тому же постоянно действовавшим органом, который оперативно реагировал на быстро меняющуюся политическую ситуацию, рассматривал большое количество вопросов и за сравнительно короткий срок принял огромную массу законов (декретов).

Правительственную власть в системе революционной диктатуры якобинцев осуществлял **Комитет общественного спасения.** Он выдвинулся на первое место среди комитетов Конвента, стал вдохновителем политики революционного террора. Роль этого комитета особенно возросла с июля 1793 г., когда во главе его вместо Дантона, проявлявшего нерешительность и склонность к компромиссам, встал выдвинувшийся на место лидера якобинцев М. Робеспьер. В состав комитета вошли и его ближайшие соратники-— Сен-Жюст, Кутон и др.

Согласно декрету Конвента от 10 октября 1793 г., Комитету общественного спасения должны были подчиняться

временный исполнительный совет, министры, генералы. Ему же вменялось в обязанность сначала ежедневно, а с декабря 1793 г. ежемесячно представлять отчеты о своей работе в Национальный конвент.

Для связи Конвента и правительственных учреждений с местами в департаменты и в армию посылались комиссары из числа депутатов Конвента, которые наделялись широкими полномочиями. Они осуществляли контроль за применением декретов революционного правительства и в случае необходимости могли отстранять должностных лиц в департаментах и генералов в армии. Сложная политическая ситуация (контрреволюционные мятежи, измены в армии) вынуждала комиссаров Конвента брать на себя иногда и непосредственные административные и организационные функции — издавать обязательные распоряжения, командовать воинскими частями и т. д.

К задачам революционной диктатуры было приспособлено управление на местах. Законом 4 декабря 1794 г. из ведения администрации департаментов были изъяты важнейшие вопросы, "относящиеся к революционным законам и мерам управления и общественного спасения". По этим вопросам дистрикты и муниципалитеты сносились непосредственно с революционным правительством. Наибольшую активность в местном управлении проявляли **муниципалитеты,** из которых были изгнаны жирондисты. В работе коммун и их секций, в генеральных советах широкое участие принимали низы городского и сельского населения.

Еще по декрету 21 марта 1793 г. для надзора за враждебными республике иностранцами в каждой коммуне и ее секции избирались наблюдательные и иные специальные комитеты. При якобинцах функции этих комитетов значительно расширились, они получили название **революционных комитетов.** Эти комитеты, состоявшие из наиболее активных и фанатично преданных революции граждан, были созданы по всей стране. Они превратились в инструмент революционного террора и в главную опору Комитета общественного спасения на местах. Они не только последовательно проводили в своих округах политику центра, но в свою очередь сами оказывали давление на Конвент, вынуждая его в ряде случаев выполнять требования опьяненных революцией масс.

Важное место в системе революционной диктатуры занимали различные народные общества и клубы, прежде всего Якобинский клуб в Париже, выполнявший роль своеобразного политического штаба революции, и многочисленные его отделения по всей стране (свыше 40 тыс.).

Одной из существенных особенностей якобинской диктатуры было создание специальных органов, предназначенных для борьбы с внешними врагами и внутренней контрреволюцией. В своей деятельности, направленной на защиту республики и завоеваний революции, они использовали методы революционного террора.

В организации разгрома войск феодально-монархической коалиции, вторгшихся в республиканскую Францию, решающую роль сыграла преобразованная якобинцами армия. В августе 1793 г. Конвент издал декрет о всеобщем ополчении,-согласно которому осуществлялся переход от добровольческого принципа к обязательному набору, т. е. созданию массовой народной армии. В ст. 1 декрета говорилось: "С настоящего времени впредь до изгнания врагов с территории Республики все французы должны находиться в постоянной готовности к службе в армии. Молодые люди должны отправиться воевать, женатые будут изготовлять оружие и перевозить продовольствие, женщины будут шить палатки и одежду и служить в госпиталях, дети будут щипать корпию из старого белья, старики будут в общественных местах возбуждать мужество воинов, ненависть к королям и взывать к единству Республики". Батальоны новобранцев, слитые с кадровыми частями (так называемая *амальгама* армии), привносили в армейскую среду революционный дух и укрепляли боеспособность воинских подразделений. На командные посты, в том числе и генеральские, выдвигались молодые, способные и волевые люди, многие из которых были выходцами из народа. Революционная армия не только очистила к началу 1794 г. территорию Франции от войск коалиции, но и принимала участие в подавлении контрреволюционных мятежей в Лионе, Вандее и других городах.

Важную роль в организации борьбы с контрреволюцией сыграл **Комитет общественной безопасности.** На него законом 4 декабря 1793 г. был возложен "особый надзор" за всем тем, что касалось "личности и полиции". Он не был подчинен Комитету общественного спасения и должен был

ежемесячно представлять свои отчеты непосредственно в Конвент. Наделенный правом расследования контрреволюционной деятельности, ареста и предания суду врагов республики, этот комитет, нередко злоупотреблявший своей властью, стал одним из важнейших карательных органов в системе якобинской диктатуры. Особую роль в проведении карательной политики в дистриктах и коммунах играли упомянутые выше революционные комитеты. Их функции были существенно расширены законом 17 сентября 1973 г. о подозрительных. Эти комитеты имели непосредственную связь с Комитетом общественной безопасности, пересылали ему списки арестованных и изъятые у них документы. Круг лиц, считавшихся подозрительными и подлежащих аресту, был весьма широким и неопределенным. Это лица, которые своим поведением, связями, речами, сочинениями "проявляют себя сторонниками тирании, федерализма и врагами свободы", члены дворянских семей, которые "не проявляли постоянно своей преданности революции", лица, которым было отказано в выдаче "свидетельств о благонадежности", и т. д. Революционные комитеты, тесно связанные с народными обществами, местными отделениями Якобинского клуба, нередко проявляли политическую нетерпимость. Они развернули энергичную деятельность по выявлению и разоблачению контрреволюционеров, не очень беспокоясь о том, что во многих случаях они преследовали и "обезвреживали" ни в чем не повинных людей.

В системе органов якобинской диктатуры чрезвычайно активную роль играл также **Революционный трибунал.** Он был создан по требованию якобинцев еще жирондистским Конвентом, но превратился в постоянно действующее орудие революционного террора лишь после его реорганизации 5 сентября 1793 г.

Судьи, присяжные заседатели, общественные обвинители и их помощники назначались Конвентом. Вся процедура в Революционном трибунале характеризовалась упрощенностью и быстротой, что позволяло ему вести целенаправленную, но в то же время и жестокую борьбу с политическими противниками революционного правительства — роялистами, жирондистами, агентами иностранных держав. До 10 июня 1794 г. по приговору Революционного трибунала было казнено **2607** человек. Военные победы революционной армии и упрочение республики с неизбежностью при-

вели к распаду былого единства и к усилению внутренних разногласий в якобинском блоке. Социально-экономическое законодательство, уничтожившее остатки феодализма, объективно вело к развитию капиталистических отношений, к появлению "новых богачей" *(нуворишей)* и росту социального неравенства, к ухудшению положения городской и сельской бедноты.

"Карающий меч" якобинцев, руководство которыми все в большей степени сосредоточивалось в руках Робеспьера и небольшой группы близких ему лиц, быстро утрачивал свою революционную направленность. Он превращался в орудие расправы не только с правыми силами, не приемлющими максимализма якобинских вождей, но и с лидерами левого крыла якобинцев, представлявших интересы низов городского и сельского населения ("бешеные", эбертисты и т. д.). Последние требовали дальнейшего развития революции, создания эгалитарного общества. Откровенные политические репрессии якобинцев отпугивали многих их бывших сторонников, вели к падению их авторитета, к сужению социальной базы их власти. Вожди якобинцев по существу уже не видели другого пути к тому, чтобы спасти режим и укрепить свое личное положение, кроме как усиление террора. Борьба за демократические идеалы в условиях нарастающего террора все более откровенно превращалась в тривиальную борьбу за личную власть.

10 июня 1794 г. Конвент под давлением Робеспьера принял декрет "О врагах народа", имевший зловещие последствия. Этот декрет еще более упрощал судебную процедуру, но вместе с тем упразднял элементарные демократические основы судопроизводства.

Обвиняемый допрашивался только на судебном заседании в присутствии присяжных и публики, не имел права на защитника ("защитниками невинно оклеветанных патриотов закон считает присяжных патриотов; заговорщикам же защитников не полагается"). Руководством к вынесению приговора должна была служить лишь "совесть" присяжных.

За все преступления, подлежащие ведению Революционного трибунала, назначалась смертная казнь. Само понятие "враг народа" по декрету было сформулировано широко и неопределенно. Закон позволил якобинскому руководству Конвента усилить террор против политических про-

тивников режима и против "новых богачей", но он повлек за собой и рост казней невинных и оклеветанных людей (за 48 дней было казнено **1350 человек).**

К лету 1794 г., когда в результате побед революционной армии исчезла военная опасность и новый республиканский строй стал политической реальностью, внутренние противоречия, присущие якобинскому режиму, стали более острыми и неразрешимыми.

Новую денежную аристократию раздражали введенные якобинцами ограничения предпринимательства. Она не желала более мириться с террором, с ограничениями элементарных демократических прав, с фактическим разрушением созданного революцией конституционного механизма.

Сложившееся в ходе революции многомиллионное мелкособственническое крестьянство утратило свой революционно-демократический настрой, отвернулось от якобинцев. Как отмечалось выше, вожди якобинцев оттолкнули от себя в конечном счете и низы городского и сельского населения.

В условиях, когда правящий блок быстро разваливался, в Конвенте созрел заговор группы монтаньяров, выступивших, в том числе с целью самосохранения, против беспредела и вакханалии якобинского террора (Тальен, Баррас и др.). Поскольку вожди якобинцев исчерпали резервы своей революционной активности, а потому не могли вновь опереться на народные массы, их правление все более приобретало черты политического самоубийства. Планы заговорщиков, к которым примкнул ряд членов обоих правительственных комитетов, сравнительно легко осуществились 27 июля 1794 г. (9 термидора — по республиканскому календарю).

§ 2. Государственный строй Франции от Первой республики до Первой империи

Термидорианский переворот и Конституция 1795 г. Пришедшая к власти в результате переворота группа умеренных депутатов Конвента, отражавших интересы республикански настроенных кругов французской буржуазии, получила название *термидорианцев.* Для этой группировки, как и для других депутатов Конвента, участвовавших в суде над королем и ставших тем самым "цареубийцами", реставрация монархии была абсолютно неприемлема, но столь же нетерпимым для нее стал режим революционного террора.

Первое время термидорианцы были вынуждены сохранять систему государственных органов, созданную якобинцами. При этом сам механизм революционной диктатуры был постепенно разрушен, отменено чрезвычайное социально-экономическое законодательство якобинцев.

Комитет общественного спасения, где заседали теперь участники антиякобинского заговора, потерял значение правительственного органа. Были упразднены Парижская коммуна — оплот якобинцев, а также революционные комитеты, реорганизован Революционный трибунал.

Но и реформированная термидорианцами политическая система ассоциировалась с революционными традициями. Поэтому с особой остротой вновь стал вопрос о восстановлении конституционного строя.

Формально считалось, что в силе оставалась конституция 1793 г., принятая якобинским Конвентом и подтвержденная первичными собраниями выборщиков. Хотя якобинская Конституция так никогда и не применялась, первоначально сами термидорианцы ставили вопрос о поправках и добавлениях, необходимых для ее введения в действие. Однако вскоре, в частности под воздействием новых революционных волнений, правые термидорианцы усмотрели в якобинской конституции "организованную анархию" и приняли решение о подготовке нового конституционного документа. Они спешили с конституированием новой власти, тем более что вновь напомнила о себе политическая опасность со стороны открытых врагов республики — роялистов, фейянов и т. д. В августе 1795 г. Конвент принял новую конституцию Франции (известную как **Конституция III года республики).**

Следуя установившейся в период революции традиции, термидорианцы вынесли текст конституции на плебисцит, и она была поддержана подавляющим большинством первичных собраний выборщиков, так как народ рассчитывал с помощью новой Конституции спасти и укрепить республику, отвести угрозу реставрации, сохранить демократические завоевания революции.

Отмежевываясь от крайностей революции и политического безрассудства вождей якобинцев, авторы новой Конституции сохранили не только девиз революции: "свобода, равенство, братство", но и ее важнейшие достижения — республиканизм, народный суверенитет, представительные органы и т. д.

Текст Конституции 1795 г. отличался напыщенностью и многословием (372 статьи), но при этом она была весьма умеренной по своему политическому содержанию.

Декларация прав и обязанностей человека и гражданина, которая была предпослана Конституции, уже не была проникнута революционным духом (отсутствовало право народа на восстание, на сопротивление угнетению и т. д.) и делала упор на закрепление экономических, моральных и правовых устоев общества. Так, например, в ней подчеркивалось, что собственность "лежит в основе мировой культуры, всего производства, всех средств труда и всего социального строя".

Конституция отменяла всеобщее избирательное право и восстанавливала имущественный ценз. Следуя уже испытанной в 1791—1792 гг. политической модели, новая конституция в статье 22 заложила в основу республиканского строя принцип разделения властей. Однако новая организация государственной власти отличалась громоздкостью, доктринерством, чисто внешним подражанием образцам античной демократии.

В системе разделения властей законодательному корпусу отводилось ведущее место. Авторы конституции проявили политическую осторожность и отказались от создания "всемогущего" законодательного органа по типу Национального конвента. Впервые в истории французского конституционализма законодательный корпус был создан не на однопалатной, а на двухпалатной основе. Он состоял из **Совета старейшин** (250 членов, избираемых из лиц не моложе 40 лет) и **Совета пятисот** (из лиц не моложе 30 лет).

Право законодательной инициативы по конституции предоставлялось только Совету пятисот, но решение последнего становилось законом только после одобрения **Совета старейшин.** Отклоненный последним законопроект мог вноситься повторно только спустя год. Законодательная власть, таким образом, заведомо становилась источником политической конфронтации, а следовательно, и нежизнеспособной.

Политическая нестабильность и неустойчивость были присущи и исполнительной власти, которая также была изначально обречена на малую эффективность. Она вручалась **Директории** из 5 членов, избираемых путем тайного голосования законодательным корпусом.

Ежегодно Директория обновлялась путем переизбрания одного из ее членов. Председательствовали в ней поочередно все члены в течение трех месяцев. Для осуществления чисто управленческих функций Директория назначала министров, которые, однако, не составляли правительство.

Псевдодемократические государственные формы, введенные Конституцией 1795 г., не учитывали реального соотношения политических сил, не могли обеспечить экономической и правовой стабильности. Хотя по Конституции 1795 г. исполнительные и управленческие рычаги не должны были концентрироваться в одних руках, ведущую роль в Директории играл один из лидеров термидорианцев, беспринципный карьерист Баррас. Как и многие другие представители правящей верхушки, он откровенно стремился использовать государственную казну для личного обогащения.

Откровенная коррупция, поразившая и сами правительственные круги, ухудшила и без того тяжелое финансовое положение республики. Директория не в состоянии была решить те проблемы, которые стояли перед новым сформировавшимся за годы революции гражданским обществом. Сохранялась опасность монархической, феодальной реставрации и нового революционного взрыва масс, вызванного бедственным положением городских низов и возрождением популярности якобинских идей.

Непоследовательность, резкие повороты в политике Директории, то обрушивавшей удары против якобинцев, то начинавшей борьбу против дворян-эмигрантов и неприсягнувших священников, то облагавшей высоким подоходным налогом финансистов и спекулянтов, делали политическую обстановку в Франции непредсказуемой. Ненадежность правительства Директории, проводившей **"политику качелей",** делала весь созданный в 1795 г. конституционный режим все более непопулярным и неустойчивым.

Переворот генерала Бонапарта и Конституция 1799 г. Государственный переворот, совершенный 9 ноября 1799 г. (18 брюмера VIII года республики — по новому календарю) группой заговорщиков, объединившихся вокруг генерала Бонапарта, привел к упразднению Директории и устранению других конституционных органов.

Власть во Французской республике перешла к коллегии из трех консулов — генерала Бонапарта и двух бывших

членов Директории, участвовавших в заговоре, — Сиейеса и Роже Дюко. Фактически же контроль за политическими событиями в стране все более оказывался в руках генерала Бонапарта, проявившего себя энергичным, прозорливым и властолюбивым государственным деятелем.

Печальный финал Конституции III года республики, которая была объявлена причиной всех бедствий во Франции, стал своего рода неизбежностью. Политика "качелей", проводимая Директорией, ставшая символом непрочности и порочности правящего режима, в результате потеряла своих последних сторонников.

К осени 1799 г. Директория окончательно утратила свой авторитет как у демократически настроенных республиканцев, так и у новой буржуазной аристократии, мечтавшей о создании устойчивой власти, способной искоренить революционные настроения во французском обществе. Демократические силы Франции, ослабленные предшествующими репрессиями, не выступили в защиту конституционного правительства, деятельность которого отличалась открытой враждебностью по отношению к народным массам.

Особенность нового государственного переворота состояла в том, что он был осуществлен не только посредством верхушечного антиправительственного заговора, но и при прямой поддержке заговорщиков армией, сыгравшей благодаря авторитету генерала Бонапарта роль своеобразного политического арбитра. В условиях политической неустойчивости и неэффективности системы конституционных органов армия становилась стержневым элементом и опорой государственной власти. За годы, прошедшие после революции, в заграничных завоевательных походах армия утратила свой революционный дух и охотно приняла политику цезаризма.

По методам осуществления власти и по своей социальной базе диктатура Наполеона существенно отличалась от правления Директории. Это была новая форма политической консолидации французского общества, осуществленной путем установления авторитарного, откровенно антидемократического режима. Генерал Бонапарт, стремившийся к установлению личной власти, лишь отразил готовность консервативно настроенных кругов французского общества к уничтожению остатков революционных идей и учреждений. Он уловил их желание создать стабильную государст-

венную систему, не связанную идеологическими догматами, но обеспечивающую простор для развития предпринимательской деятельности. Именно поэтому политика бонапартизма получила поддержку не только со стороны буржуазных кругов, но и французских крестьян-собственников, опасавшихся в равной мере феодально-монархической реставрации и новой волны революционного экстремизма.

Будучи достаточно трезвым политическим деятелем, генерал Бонапарт ясно представлял, что создаваемый им и опирающийся на армию авторитарный режим должен быть как можно быстрее облечен в конституционные формы. Он понимал также, что переход от коллегиальных республиканских учреждений к личной власти требует промежуточных ступеней и политико-юридического камуфляжа. Взяв в свои руки инициативу в составлении новой конституции, он оттеснил при этом Сиейеса, претендовавшего на роль "отца" французских конституционалистов, но проявившего со своим проектом непоследовательность и медлительность.

Генерал Бонапарт, он же первый консул, предложил такую организацию "республиканской" государственной власти, которая открывала простор для его честолюбивых политических замыслов. Новая конституция **(Конституция VIII года республики)** отличалась от своих предшественниц прежде всего тем, что не утверждалась представительным органом. Подписанная лишь членами узкой конституционной комиссии, она по воле первого консула была вынесена "на одобрение французского народа". Таким образом, новая республиканская конституция была утверждена 13 декабря 1799 г. по итогам плебисцита, который проводился под жестким государственным контролем. Волеизъявление "французского народа" осуществлялось не путем голосования в первичных собраниях избирателей, а посредством сбора подписей в реестрах, которые вели мировые судьи, нотариусы и т. д. В Конституции при внешнем сохранении республиканского строя закреплялась диктатура генерала Бонапарта, принявшая лишь гражданские очертания.

В отличие от предшествующих основных законов, Конституция 1799 г. уже не содержала Декларации прав человека и гражданина, ибо "гражданин Бонапарт" не считал уместным само напоминание в этом документе о свободе и братстве. Гарантируя буржуазии и крестьянству собственность, полученную в годы революции в результате конфи-

скаций и разделов дворянских имуществ, Конституция 1799 г. заявила, что "после совершения законной продажи национального имущества независимо от его происхождения" приобретатель такого имущества не может быть его лишен (ст. 94). В Конституции нашли свое отражение и цезаризм, и опора на армию, которой отводилась важная роль в осуществлении внутренней и внешней политики. Бонапарт в конституции особо предусмотрел установление пенсий для раненых воинов, а также для вдов и детей военных, умерших на поле битв и вследствие ранений (ст. 86).

Сохранив формально идею национального суверенитета, конституция 1799 г. ввела запутанную и псевдодемократическую систему "участия" граждан в государственных делах. С чисто популистскими целями Бонапарт отменил явно антинародный и откровенно плутократический имущественный ценз и тем самым ввел во Франции своеобразное "всеобщее" избирательное право. По Конституции все граждане (мужчины), достигшие 21 года и проживавшие не менее года в определенном округе, могли участвовать в избрании так называемого коммунального списка (1/10 часть от состава граждан в округе).

Лица, внесенные в коммунальные списки, в свою очередь в той же пропорции составляли департаментские списки. Наконец, третья ступень выборов проводилась на департаментском уровне, где избиралась 1/10 часть граждан "для осуществления национальных функций". Однако члены этого национального списка не наделялись по Конституции правом проводить выборы в высшие государственные органы, а рассматривались лишь как кандидаты на государственные должности.

Само комплектование государственных органов проходило на основе сложной системы кооптации, назначения и выборов. Таким образом, с помощью хитроумной процедуры Бонапарт по существу ликвидировал характерную для республиканского строя выборность государственных органов.

Основным стержнем всей конституционной системы являлось правительство, которое выступало в виде коллегии из трех консулов. Фактически правительство не было коллегиальным органом, поскольку первый консул обладал особым статусом. Конституция содержала общее положение о выборах консулов на 10 лет (с правом переизбрания), но она непосредственно определяла, что первым консулом

является "гражданин Бонапарт". Последний был наделен особыми функциями (промульгация законов и т. д.). Первому консулу принадлежало право назначения и смещения членов Государственного совета, министров, послов, офицеров. Он же назначал (правда, без права на смещение) судей, начиная от мировых и кончая членами кассационного суда.

Согласно Конституции, он мог осуществлять свои полномочия "в случае необходимости, при помощи своих коллег" — второго и третьего консулов. Таким образом, конституция практически отказалась от концепции разделения властей, легально установив на республиканской почве режим личной власти.

Для ослабления возможной оппозиции со стороны законодательной власти Наполеон предусмотрел в Конституции своеобразное расщепление законодательного процесса, который осуществлялся рядом органов. **Государственный совет** по указанию и под руководством правительства составлял и предлагал законопроекты, которые затем поступали в **Трибунат.** Трибуны имели право обсуждать законопроекты, а после обсуждения вместе со своим мнением вносить их в **Законодательный корпус.** Члены Законодательного корпуса уже не могли обсуждать законопроект (за что получили название "трехсот немых"), а лишь принимали его или отвергали. Утвержденный закон мог быть направлен первым консулом в **Охранительный сенат,** который одобрял его или отменял как неконституционный. Наконец, закон вновь возвращался к первому консулу, который подписывал и обнародовал его. Вся эта сложная процедура порождала фактически политическое бессилие законодательных органов и их большую зависимость от первого консула.

С другой стороны, превратив законодательную власть в придаток авторитарной системы, Конституция 1799 г. создала для первого консула возможность активно воздействовать на процесс законотворчества. Бонапарт со свойственной ему энергией незамедлительно развернул широкие законодательные и кодификационные работы, нередко принимал в них непосредственное участие. Во многом благодаря деятельности Бонапарта, выступавшего фактически в качестве законодателя, Франция в короткий срок получила новую правовую систему, ставшую фундаментом для экономических и социальных преобразований, начало которым было положено еще революцией 1789—1794 гг.

Конституция 1799 г., в отличие от предшествующих конституций, отказалась от выборности департаментской и коммунальной администрации. Местные чиновники всецело зависели от центральной администрации: в департаментах первый консул назначал префектов, в округах и общинах — супрефектов и мэров. Выборные местные советы (муниципальные, общинные и генеральные) имели лишь совещательные функции, их решения подлежали утверждению соответствующей администрацией.

Похоронив, по сути дела, выборные демократические принципы, провозглашенные в период революции, конституция 1799 г. сделала важный шаг по пути ликвидации республики и восстановления авторитарных и бюрократических методов управления, характерных еще для эпохи абсолютизма.

Бонапарт прозорливо увидел опасности, проистекающие от мощной бюрократической системы, тяготеющей к произволу и деспотизму. В качестве "гарантии" от злоупотреблений всесильной администрации конституция предусмотрела право Государственного совета издавать распоряжения, относящиеся к деятельности публичной администрации, "разрешать затруднения, возникающие в административной деятельности".

Руководствуясь принципом, что "никто не может быть судьей в своем деле", Бонапарт позднее учредил при префектах, всемогущих главах местной администрации, специальные Советы префектур, наделенные правом рассматривать административные и управленческие споры. Таким образом было положено начало институту **административной юстиции,** характерному и для последующих этапов развития государственного строя Франции.

Первая империя и бюрократизация государственного аппарата. Конституция 1799 г., предоставив первому консулу всю полноту власти, позволила ему в короткий срок разгромить остатки якобинского движения и обезвредить деятельность роялистов, стремившихся к монархической реставрации во Франции.

Продемонстрировав респектабельным кругам общества, прежде всего крупной буржуазии и крестьянам-собственникам, преимущества сильного правительства, создав своими успешными военными походами благоприятные условия для промышленного развития Франции, Бонапарт

подготовил тем самым необходимый политический климат для окончательного уничтожения республиканского строя. В 1802 г. в результате нового плебисцита, проведенного в тех же антидемократических формах, как ив 1799 г., Бонапарт, ставший к тому времени кумиром для большинства французов, был объявлен пожизненным консулом. Согласно Органическому сенатус-консульту 1804 г. ему был присвоен **титул императора** (Наполеон I). Вновь был использован испытанный прием плебисцита, и третья наполеоновская Конституция была практически единодушно одобрена "французским народом".

Конституция отразила эволюцию честолюбивых политических установок Наполеона. В ней основное внимание уделялось уже не организации государственной власти (к чему император в значительной степени утратил интерес), а с большой тщательностью разрабатывались такие вопросы, как престолонаследие, статус императорской семьи, присяга императору, регентство, и т. д. Политический расчет и тщеславие Наполеона привели к восстановлению дореволюционной процедуры венчания на трон, которая и была впоследствии осуществлена при участии римского папы.

Таким образом, постепенное развитие личной власти Бонапарта с неизбежностью привело к качественным изменениям в форме государственного строя Франции, которая теперь не только фактически, но и юридически превратилась в своеобразную монархию (империю). Правда, и с установлением императорского титула первоначально сам термин "республика" продолжал использоваться в законодательстве ("управление республикой вверяется императору"), но он имел не больший смысл, чем в императорском Риме, и постепенно стал выходить из употребления.

Персонификация государственной власти достигла своего наивысшего предела. Личность Наполеона ассоциировалась в глазах французов с правительством, с армией, с государством в целом. От его воли, а нередко и от чистого произвола зависели политический курс и сама судьба французского государства.

Установление монархического по своей сути строя сопровождалось созданием императорского двора. Родственники Наполеона и его ближайшие соратники специальными актами Сената или императора получали титулы принцев,

князей, графов и т. д. Создавались особые придворные должности великого канцлера, верховного избирателя и т. п.

С установлением империи постепенно утрачивала свое значение и силу сама Конституция, поскольку Наполеон не признавал каких-либо формальных юридических препятствий на пути осуществления своих планов, ставял себя выше закона. Постепенно деформировалась и созданная ею система государственных органов, которая неоднократно преобразовывалась по усмотрению императора. Так, например, были изменены состав и компетенция Государственного совета, Сената и т. д. Высшие сановники составляли Высокий совет императора, из них формировался Тайный совет, к которому перешел ряд функций Государственного совета и Сената.

С переходом Франции к империи сформировавшееся на базе быстро развивающегося капитализма гражданское общество приобрело желанные стабильность и порядок, но утратило все основные демократические завоевания революции. Правительство преследовало любые проявления свободомыслия: запрещались публичные собрания и манифестации, устанавливалась жесткая цензура над прессой и т. д.

Проголосовав за порядок и империю, французский народ был вынужден в качестве своеобразной политической платы согласиться с предельно ограниченной сферой действия демократии, с утерей права на всякую легальную оппозицию бонапартистскому режиму.

Во время Первой империи во Франции в основном завершился процесс становления современного, построенного на рационалистических началах государства, освободившегося от теологического и сословного наследия. Это государство создавалось Наполеоном на основе бюрократической централизации, гражданской службы и преданности чиновников императора. В условиях авторитарного режима оно все более отчуждалось от общества, превращалось в способный к саморазвитию всесильный механизм, контролирующий многие стороны не только публичной, но и частной жизни французов.

Откровенно протекционистская экономическая политика наполеоновского государства способствовала быстрому росту капитализма и пользовалась на первых порах поддержкой широких кругов предпринимателей.

"Чудовище централизации", как называл созданное Наполеоном государство А. И. Герцен, имело своим стержнем бюрократически организованный чиновничий аппарат. Некоторые звенья этого аппарата были унаследованы от старого режима и от эпохи революции, но в основном они были продуктом административного творчества самого императора.

Основным органом управления при Наполеоне стали министерства, созданные на принципе единоначалия и жесткой исполнительной вертикали. К концу правления Наполеона I во Франции было 12 министерств, причем большая часть из них была связана с проведением торгово-промышленной, фискальной, военной и карательной политики.

Наполеон по сути дела включил в систему государственного аппарата и католическую церковь, которая после многих революционных потрясений и запретов была восстановлена в своих правах. Отчетливо представляя силу воздействия церкви на массы, особенно на крестьянство, он еще в 1801 г. подписал с римским папой конкордат, объявивший католицизм религией "подавляющего большинства французского народа". Государство взяло священников на свое содержание, а папа признал за Наполеоном право назначать на высшие церковные должности. Священники присягали на верность первому консулу, затем — императору.

В период консульства и империи дальнейшее развитие получила также военная организация. Эволюция революционных войн в захватнические окончательно изменила характер французской армии, превратившейся из национальной в корпоративную и цезаристскую. Значительная часть бюджетных средств шла на военные нужды. В 1800 году в связи с действием рекрутского набора для состоятельных кругов была введена система найма заместителя, которая позволяла сыновьям из богатых семей избегать "налога кровью".

Отслужившие свой срок солдаты нередко за деньги продолжали нести военную службу. Так в армии развивались кастовость и профессионализм. В период империи офицерский состав ее все в большей мере пополнялся из представителей новой наполеоновской аристократии. Стремясь поддерживать высокий воинский дух, Наполеон нередко шел на создание привилегированных подразделений (гренадеров, драгунов и т. д.), на выделение императорской гвардии.

Многочисленные военные походы императора, умножавшие его славу как полководца, требовали, однако, все новых

наборов и новых жертв. С 1800 по 1815 г. были призваны на службу 3153 тыс. французов, не считая военнослужащих вспомогательных подразделений, из них погибло около 1750 тыс. человек. Еще больший, невиданный до тех пор в истории урон понесли армии союзников и противников Наполеона (около 2 млн. человек).

Особое внимание Наполеон уделял развитию и укреплению полицейской системы, на содержание которой выделялись большие ассигнования. При министерстве полиции, которое возглавил опытный профессионал, коварный интриган Ж. Фуше, была создана разветвленная система политического сыска и шпионажа. Фуше добился строжайшей централизации полицейской системы. Генеральные комиссары и комиссары полиции в округах и городах формально подчинялись префектам, но фактически назначались министром полиции и действовали под его руководством. В Париже была создана особая префектура полиции.

В осуществлении карательной политики империи важную роль играли военизированные полицейские соединения — корпус жандармов, находившийся в подчинении военного министра. При проведении крупных полицейских операций (разгон митингов, массовые аресты и т. д.) отряды жандармов передавались в ведение министра внутренних дел или министра полиции. Жандармерия оказывала помощь полиции в поимке преступников, контрабандистов и т. д. Получила развитие и тюремная система Франции, организация которой осуществлялась при личном участии Наполеона.

Таким образом, сравнительно непродолжительный период правления Наполеона (1799—1814 гг.) сопровождался существенными изменениями во всех сферах государственной жизни Франции. Авторитарный режим империи лишь внешне представлялся постоянным и сильным. На деле таковым он не являлся, поскольку не имел прочных конституционных оснований и опоры в традиционном политическом сознании французского общества. Он держался на властной воле и успехе одной, хотя бы и одаренной, личности. Очевидно, что такой режим не мог существовать бесконечно. Разлад между обществом, могущественным государством и самим императором становился исторически неизбежным.

§ 3. Эволюция государственного строя Франции от режима Реставрации до Второй империи

Реставрация Бурбонов. Хартия 1814 г. Крах империи Наполеона был связан не только с его военными поражениями и с общей усталостью населения от бремени многочисленных войн. Экономические неурядицы, последовавшие за промышленным ростом, исчезновение продуктов первой необходимости, голодные бунты и неудачные попытки государства сдержать цены на хлеб — все это подрывало престиж императорской власти. Бывший кумир и непререкаемый авторитет превращался в "корсиканское чудовище".

Реставрация монархии во Франции также не была случайностью. Все послереволюционное развитие французской государственности (правление Директории, авторитарный режим Наполеона) способствовало компрометации республиканских институтов в общественном сознании Франции, подводило его к поискам "исторической справедливости" и к реставрации монархии с Бурбонами во главе.

Падение Первой империи и установление "белого террора" (расправы с политическими противниками монархии) не означали, однако, разрушения созданной Наполеоном бюрократической административной системы. В первое время даже министры императорского правительства (Талейран, Фуше) были использованы вернувшимися во Францию Бурбонами.

Новый король, Людовик XVIII, сам не избежавший влияния либеральных идей, понимал, что реставрация монархии в ее неограниченном дореволюционном виде просто невозможна, что конституционализм пустил глубокие корни во французском обществе. Но вернувшиеся к власти Бурбоны считали необходимым учредить во Франции консервативный вариант конституционной монархии, способный искоренить "революционную заразу" и соответствующий их собственному пониманию государственности. С этой целью они использовали явно устаревшие идеологические постулаты, ссылаясь на свои "исторические права", на королевский суверенитет, на божественный порядок.

Конституционные основы **легитимной монархии** (так именовался режим Реставрации) были определены в королевской Хартии 1814 г., октроированной (дарованной) Людовиком XVIII французскому народу после его вступления на

престол. Таким образом, в отличие от Конституции 1791 г., источником этого конституционного документа считался королевский, а не народный суверенитет.

В Хартии содержались прямые ссылки на "божественное провидение" и декларировалось, что "вся власть сосредоточивалась во Франции целиком в особе короля".

В Хартии предусматривалось возвращение титулов старому дворянству и сохранение их за новой послереволюционной аристократией, которая, однако, была в значительной мере истреблена во время, "белого террора". Король получил право жаловать дворянство "по своему усмотрению". Однако сам сословный строй в его дореволюционном виде (с дворянским землевладением) уже не мог быть восстановлен.

Хартия была призвана обеспечить политическое доминирование в государстве дворянской аристократии и новой буржуазной элиты. Она не затрагивала систему отношений собственности, сложившуюся в результате революции, в том числе крестьянское землевладение. Ст. 9 гласила, что "все виды собственности неприкосновенны, не исключая так называемой национальной".

В Хартии нашли свое отражение также либеральные идеи. В ней говорилось о равенстве французов перед законом, о гарантиях личной свободы, о свободе слова и печати, о недопустимости преследования за политическую деятельность, относящуюся "ко времени до восстановления династии"(т.е. к 1792—1814 гг.) и т. д. Противники монархии усматривали в этих положениях принципиально важное признание королем неотъемлемых прав народа. Таким образом, в ряде отношений Хартия 1814 г. была более либеральной, чем последние конституционные документы Наполеона. Во всяком случае режим легитимной монархии в большей степени был ориентирован на законность, а не на личный произвол.

Король, особа которого рассматривалась как "неприкосновенная и священная", выступал в качестве верховного главы государства и "начальника всех вооруженных сил". Ему предоставлялось право объявлять войну, заключать международные договоры, издавать постановления и ордонансы, "необходимые для исполнения законов и для безопасности государства". Согласно Хартии, которая в принципе отвергала идею разделения властей, исполнительная

власть принадлежала исключительно королю, а законодательная власть осуществлялась совместно королем, палатой пэров и палатой депутатов. При этом право предлагать законопроекты предоставлялось королю, а палаты могли лишь "всеподданнейше просить короля" рассмотреть их мнения о желательности тех или иных законов. За королем сохранялось право утверждать и обнародовать законы. От имени короля осуществлялось и правосудие.

Предусмотренная Хартией 1814 г. сильная королевская власть, не допускающая противодействия других властей и политической оппозиции в любом виде, не означала восстановления во Франции абсолютизма, к чему с самого начала призывали ультрароялисты.

Законодательный орган по Хартии 1814 г. создавался (не без влияния британского опыта) на аристократической двухпалатной основе, что должно было укрепить политические позиции дворянской верхушки. **Палата пэров** целиком назначалась королем. Она состояла из пожизненных и наследственных пэров, многие из которых оказались в государственных делах случайными людьми. **Палата депутатов** избиралась на 5 лет. Право созыва палат на сессию, объявления перерывов в их работе, а также роспуска нижней палаты сохранялось за королем.

Людовику XVIII не приходилось рассчитывать на политическую поддержку со стороны широких слоев населения. Принимая во внимание неудачный для королевской власти эксперимент с избирательным правом по Конституции 1791 г., Людовик XVIII предпочел путь к твердому порядку через установление "сверхцензового" избирательного права.

Участвовать в голосовании в палату могли лишь французы старше 30 лет, уплачивающие прямой налог в размере 300 франков (около 12—15 тыс. человек). От депутата требовались достижение 40 лет и уплата прямого налога в 1 тыс. франков (во Франции было не более 4—5 тыс. таких лиц).

Благодаря такому высокому имущественному цензу в палату депутатов могли попасть лишь представители верхов общества: крупные землевладельцы, промышленники, финансисты, т. е. аристократическая элита, на поддержку которой и рассчитывала легитимная монархия.

Не случайно первый же состав палаты был ультрареакционным. По словам Людовика XVIII, ее депутаты были "более роялисты, чем сам король".

Хартия не предусматривала ответственности правительства перед представительным органом. Королю было предоставлено право назначать на все должности в сфере правосудия, а также государственного управления, в том числе формировать Совет министров. Министры ведали какой-либо определенной сферой администрации или же выполняли политические поручения (министры без портфеля). Отставка министров происходила или по их собственной просьбе, или по воле короля в тех случаях, когда он не разделял мнения своих министров или же не одобрял их действий.

Легитимная монархия сохранила в основных чертах судебную и административную систему Первой империи, ограничившись второстепенными реформами.

Режим Реставрации, тяготевший к дореволюционному образу жизни, не мог остановить, тем более обратить вспять, поступательное развитие капитализма во Франции. Многие дворяне, невзирая на свои аристократические титулы, занимались предпринимательством, вступали в капиталистические компании.

Но политическая реакция, набравшая силу при покровительстве королевской власти, задержала развитие демократической государственности во Франции, добилась временной стабилизации монархического строя. Поскольку этот строй при всем его консерватизме допускал в минимальных пределах элементы конституционализма, представительства, экономического и политического либерализма, наиболее реакционная часть дворянства, особенно из числа эмигрантов, не сумевших приспособиться к новым условиям, открыто стремилась к восстановлению дореволюционных порядков. Усилению реакции способствовало дальнейшее укрепление позиций католической церкви. Следуя дореволюционным канонам, Хартия объявила католицизм государственной религией. В 1825 г. при короле Карле X были приняты законы, восстановившие орден иезуитов, предусмотревшие смертную казнь за святотатство и другие преступления против церкви. В том же году был издан закон о выплате эмигрантам, потерявшим в годы революции свои имения, огромной денежной компенсации.

Июльская монархия. Хартия 1830 г. Провокационная политика ультрароялистов пришла в очевидное противоречие с интересами развивающегося гражданского общества. Очередная серия антидемократических ордонансов Карла X, счи-

тавшего себя единственным носителем учредительной власти, предусматривала приостановку свободы печати, роспуск неугодной палаты депутатов, новые ограничения в избирательном праве и т. д., что вызвало волну народного возмущения, вылившегося в Июльскую революцию 1830 г. Либеральные политические деятели, оказавшиеся в руководстве движением, воспользовались его результатами: путем династической перетасовки (Карл X отрекся от престола) они добились сохранения самой королевской власти, которая по решению двух палат была передана Луи Филиппу, представителю Орлеанской династии.

В обстановке революционного подъема новый король должен был продемонстрировать свою лояльность по отношению к революции и к французскому народу. Он издал конституционную Хартию (Хартия 1830 г.), которая являла собой несколько видоизмененную Хартию 1814 г., но она в большей степени учитывала реалии нового капиталистического общества. Она давала основания трактовать французское государство как ограниченную и представительную монархию, связанную рамками конституционной законности. Была опущена преамбула о даровании конституции королевской властью. Запрещалось введение цензуры, право предложения законов предоставлялось королю, а также палате пэров и палате депутатов.

Был понижен возрастной ценз: для избирателей — до 25 лет, для депутатов — до 30 лет. Хартия 1830 г. несколько сократила и имущественный ценз (соответственно 200 и 500 фр. прямого налога). Хотя число избирателей в результате реформы увеличилось, палата депутатов оставалась чисто плутократическим органом, поскольку даже буржуазные предпринимательские круги были здесь представлены главным образом так называемой финансовой аристократией.

Июльская монархия, как стал именоваться режим, установленный Луи Филиппом, в полной мере использовала и развила дальше доставшуюся ей от предшествовавших правительств систему централизованного бюрократического управления и организацию карательных органов.

Для подавления республиканской оппозиции и растущего рабочего движения королевское правительство, не считавшее себя в таких случаях связанным конституционными принципами, применяло самые разнообразные методы полицейского надзора и репрессии. Префектура полиции Парижа пре-

вратилась в крупный административный орган, который по своему значению превосходил ряд министерств. Для защиты государственного строя Июльской монархии вместо ликвидированной в 1830 г. жандармерии была создана Национальная гвардия из представителей имущих слоев — рантье, торговцев и т. д.

Высокооплачиваемые государственные должности, многочисленные субсидии торговым и промышленным компаниям превращали бюджет Франции в прямой источник обогащения финансовой и бюрократической верхушки. Правящая камарилья время от времени усиливала репрессивное законодательство (например, ужесточила в 1835 г. контроль за прессой и т. д.), но решительно отвергала всякую мысль о демократических реформах. Оправдывая высокий имущественный ценз, председатель Совета министров Гизо заявил: "Обогащайтесь, господа, и вы станете избирателями".

В 40-х гг. XIX в. оппозиция режиму Июльской монархии заметно увеличилась. Против нее все активнее выступал быстро растущий рабочий класс Франции, усилилось недовольство со стороны мелкой, а также промышленной буржуазии, устраненной от участия в выборах и в политической власти. Кризис 1847—1848 гг. способствовал созданию новой революционной ситуации и быстрому росту популярности республиканских идей. Февральская революция 1848 г., в победе которой важную роль сыграло рабочее население Парижа, требовавшее уже не только восстановления республики, но и проведения социальных реформ, привела к падению правительства Луи Филиппа.

Вторая республика и конституция 1848 г. Сформированное в результате февральской революции временное правительство, состоявшее в основном из умеренных политических деятелей, под прямым давлением народных масс Парижа 25 февраля 1848 г. провозгласило Францию республикой. Революционная обстановка вынудила временное правительство, которое не склонно было к скоропалительным решениям до выборов Учредительного собрания, пойти на некоторые социальные уступки: принять декрет о сокращении на один час рабочего дня, организовать национальные мастерские для безработных. Из государственного аппарата были удалены откровенные монархисты и реакционеры, выведены войска из Парижа. Но в своей основе полицейско-бюрократическая машина Июльской монархии ос-

талась нетронутой. Стремясь сохранить эту машину, не допустить нового революционного обвала государственной власти, временное правительство поспешило провести выборы в Учредительное собрание, призванное разработать конституцию республики.

Хотя для выборов в Учредительное собрание было установлено всеобщее избирательное право и исключался всякий имущественный ценз, реальный переход к широкой демократии во Франции не состоялся. Учредительное собрание отражало широкий спектр политических сил: от монархистов (на правом фланге) до депутатов-рабочих (на левом). Но подавляющее большинство мест в собрании (из 900) получили умеренные республиканцы, выбранные голосами провинциальных избирателей, т. е. главным образом крестьян. Эти депутаты опасались новых политических потрясений, с недоверием относились к мятежному населению Парижа, легко попадали под влияние монархистов и становились тем самым "республиканцами вчерашнего дня".

Консервативное большинство собрания предварительно намеревалось отобрать у рабочих Парижа уступки, сделанные в ходе февральской революции. Объявление о закрытии национальных мастерских спровоцировало рабочих Парижа на июньское восстание, которое было жестоко подавлено генералом Кавеньяком, получившим от Учредительного собрания всю полноту исполнительной власти и особые диктаторские полномочия.

Принятая 4 ноября 1848 г. Конституция Второй республики была документом, отразившим противоречия своей эпохи. В ней закреплялись интересы не революционной, романтически настроенной буржуазии, а буржуазии умеренной и даже консервативной, превратившейся в господствующую силу в обществе и государстве, принявшей на себя ответственность за конституционный порядок.

Основываясь на доктрине народного суверенитета и рассматривая народ в качестве источника власти, конституция совместила эту доктрину с католическими догматами о божественном предопределении. В ней подчеркивалось, что она принята "перед богом и от имени французского народа".

Конституция 1848 г., закреплявшая республиканский строй и систему республиканских институтов, не могла проигнорировать недавнее монархическое прошлое Франции.

В ней особо декларировалось, что "публичная власть не может передаваться по наследству" (ст. 18). Она закрепила также всеобщее избирательное право, которое рассматривалось общественным мнением как один из основных показателей демократического характера Второй республики.

Под воздействием революционных событий большинство Учредительного собрания было вынуждено использовать новые конституционные подходы и установки, учитывающие широко распространившиеся среди низших слоев населения эгалитаристские настроения и требования "социальной республики". Конституция уже не делала акцент на естественные права человека и связанный с ними индивидуализм. Но в ней была предпринята попытка дать новую трактовку республики и определить социальное назначение и ответственность государственной власти. Так, одной из целей республики декларировалось "более свободное шествие по пути прогресса и цивилизации, введение более справедливого распределения общественных повинностей и выгод". Республика принимала на себя обязанность "путем братской помощи" обеспечить существование нуждающимся гражданам, подыскивая работу, соответствующую их способностям, или же поддерживая тех, которые не имеют родных и не в состоянии работать. Конституция 1848 г. сделала первый шаг в признании права на труд. В ней предусматривалось, что общество "организует через посредство государства, департаментов или коммун общественные работы, предназначенные доставлять безработным занятия".

Отдав дань эгалитаристским настроениям широких масс Франции, конституция недвусмысленно и решительно закрепляла окончательно утвердившийся к середине XIX в. капиталистический строй, прокладывала путь к поискам классовых компромиссов. Семья, труд, собственность и общественный порядок объявлялись основой республики. Конституция 1848 г. прямо отвергла революционные методы борьбы, подчеркнув, что республика "стремится без новых потрясений, лишь последовательным и постоянным действием законов и учреждений, поднять граждан на высшую ступень нравственности, просвещения и благосостояния". Декларируемые в конституции демократические права рассматривались как составной элемент республиканского правопорядка. Пользование свободами не должно было выхо-

дить за пределы "общественной безопасности" или за рамки, установленные специальным законодательством.

Система государственных органов Второй республики по Конституции 1848 г. строилась на принципе разделения властей ("разделение властей является первейшим условием свободного правления" — ст. 19). Однако центральное место в этой системе было отведено исполнительной власти, которая делегировалась народом "гражданину, который получает звание президента республики". **Президент** не зависел от парламента и избирался на 4 года непосредственно населением. Президент наделялся широкими полномочиями: правом внесения законопроектов, правом отлагательного вето, правом помилования и т. д. Он назначал **и** смещал министров, а по совету последних — дипломатов, главнокомандующих флота и армии, префектов, правителей Алжира и колоний, а также ряд других должностных лиц. Правда, президент не мог быть переизбран сразу на второй срок, не имел право роспуска Национального собрания, но в силу своей независимости от представительного органа он мог бесконтрольно распоряжаться всеми рычагами исполнительной власти: министрами, могущественным полицейско-бюрократическим аппаратом, армией.

Национальное собрание, избираемое на 3 года посредством тайного голосования французами старше 21 года на основе всеобщего избирательного права, т. е. без имущественного ценза, было наделено законодательной властью. Оно насчитывало 750 депутатов, не делилось, как это было предусмотрено большинством предшествующих конституций, на две палаты. Национальное собрание не имело реальных возможностей воздействовать на политику исполнительного аппарата и тем самым было обречено превратиться в орган, не имеющий авторитета и политической силы.

Конституция предусматривала учреждение **Государственного совета,** назначаемого на б лет Национальным собранием. Создание этого совета также ослабляло позиции парламента. В компетенцию Государственного совета входило предварительное рассмотрение законопроектов, исходящих как от правительства, так и от самого Национального собрания. К его ведению были отнесены также контроль и наблюдение за администрацией и разрешение возникающих в ходе ее деятельности административных споров, т. е. функции **административной юстиции.**

Слабости конституционной системы Второй республики, проистекающие прежде всего из нереальности ее социальных обещаний и уязвимой организации государственной власти, немедленно обнаружили себя в условиях нового послереволюционного соотношения политических сил, быстрого распространения консервативных и даже монархических настроений.

Вторая империя. Конституция 1852 г. Первые же выборы по Конституции 1848 г. продемонстрировали ослабление позиций республиканцев. Президентом был избран Луи Бонапарт, политический авантюрист, не пренебрегавший никакими средствами в борьбе за власть. Он умело использовал вновь возродившуюся в смутной политической обстановке популярность своего великого дяди, приложил много усилий для привлечения на свою сторону мелкособственнического сельского населения, поверившего в легенду о том, что Наполеон I был "крестьянским императором", и уверенного в том, что республиканский строй принес во Францию много экономических и политических бед.

Не случайно в результате выборов в Национальном собрании сильные позиции получили монархисты, которые немедленно развернули наступление на демократические институты (были приняты законы об отмене всеобщего избирательного права, о передаче образования под контроль католического духовенства и т. д.), подрывая и без того пошатнувшуюся веру в республику и в представительные учреждения. Политические козни монархистов и внутренние распри между бурбонистами и орлеанистами создали Луи Бонапарту благоприятную обстановку для государственного переворота.

2 декабря 1851 г. под лицемерным предлогом защиты республики от заговорщиков и в нарушение Конституции 1848 г. Луи Бонапарт, опираясь на армию, разогнал Национальное собрание и установил президентское правление, т. е. открытую личную диктатуру. В демагогических целях Луи Бонапарт, используя приемы Наполеона I, объявил о восстановлении всеобщего избирательного права, отмененного Национальным собранием. Одновременно был введен режим военного и полицейского террора, направленный против монархической оппозиции, но прежде всего против республиканцев и демократических сил.

14 января 1852 г., осуществляя свои амбициозные политические замыслы, Луи Бонапарт промульгировал новую Конституцию, которая в своих основных чертах напоминала бонапартистскую Конституцию 1799 г. Вся полнота власти концентрировалась в руках **президента,** избираемого на 10 лет. Он являлся главой вооруженных сил, назначал министров, которые не несли ответственности перед Национальным собранием, и тем самым имел в своем распоряжении полицейско-бюрократический аппарат. От имени президента осуществлялось правосудие республики. Парламентарии и должностные лица приносили ему присягу на верность.

Законодательный процесс находился всецело под контролем президента и осуществлялся **Государственным советом, Законодательным корпусом и Сенатом.** Из них лишь Законодательный корпус был выборным учреждением, члены Государственного совета и Сената назначались президентом.-Сенат по указанию президента мог вносить последующие изменения в конституционную систему.

За президентом было зарезервировано право непосредственного обращения к населению в форме плебисцита, результаты которого в условиях полицейского контроля были предрешены. Таким образом, вся деятельность конституционных учреждений ставилась под контроль президента, власть которого, как и первого консула, по Конституции 1799 г., имела лишь слегка замаскированный авторитарный характер.

Логическим завершением Конституции 1852 г. были сенатус-консульт и последующий плебисцит о восстановлении во Франции императорской власти в лице Наполеона III.

Официальное провозглашение 2 декабря 1852 г. Второй империи означало торжество откровенной реакции, окончательное утверждение новой разновидности бонапартистского (цезаристского) режима. Цезаризм Луи Бонапарта наряду с общими признаками, характерными и для правления Наполеона I, имел свои специфические черты. В новых исторических условиях, характеризующихся ростом политического сознания и активности трудящихся масс, правительство Наполеона **III** было вынуждено постоянно лавировать, изображать из себя некую "надклассовую" и "надпартийную" силу.

Так, столкнувшись с более зрелым и организованным рабочим движением, Наполеон искал выход в политике "кнута и пряника". Используя жестокие репрессии против участников рабочих организаций, в частности против членов

I Интернационала, он в то же время шел на отдельные уступки рабочему движению (отмена закона Ле Шапелье и т. д.). Опирающийся на армию, ищущий поддержки у консервативной верхушки общества, а также крестьянства, заигрывающий с рабочими, новый бонапартистский режим, созданный Наполеоном III, представлял собой какое-то время удобную для крупной буржуазии форму организации политической власти.

Цезаристская внешняя политика Второй империи, особенно политика экономического либерализма, создавала исключительно благоприятные возможности для предпринимательской деятельности, для создания многочисленных акционерных компаний и биржевой игры. В спекулятивных махинациях активное участие принимала и верхушка государственного аппарата. Но, предоставив предпринимательским кругам неограниченные возможности для обогащения, бонапартизм существенно ограничил политические права населения империи.

После официального провозглашения империи государственный строй Франции приобретал все более антидемократический и авторитарный характер. Сенатус-консульт 25 декабря 1852 г. дал императору право председательствовать в Государственном совете и Сенате, издавать декреты и определять расходную часть бюджета, который лишь в самой общей форме утверждался законодательным корпусом.

Выборы в Законодательный корпус были поставлены под контроль правительства. Вводилась система "официальных кандидатов", которые должны были поддерживаться местными властями. Кандидаты оппозиции практически были лишены возможности вести предвыборную кампанию.

В 60-х гг. в связи с ростом общественного недовольства и подъемом рабочего движения Наполеон III был вынужден провести частичные либеральные реформы (период так называемой "либеральной" монархии). Законодательный корпус и Сенат получили право ежегодно вотировать адрес на тронную речь императора, публиковать отчеты о своих заседаниях, в 1870 г. им было дано право постатейного голосования бюджета.

Однако эти малозначительные реформы хотя и позволили усилиться республиканской оппозиции, но не затрагивали основ французской государственности и не меняли сущности бюрократического правления и полицейского ре-

жима Второй империи, все более теряющего свои былые позиции во всех слоях общества.

Императорским декретом 1 марта 1854 г. был восстановлен корпус жандармов. Он рассматривался как составная часть армии и находился в подчинении военного министра, а использовался для проведения карательных операций (разгон антиправительственных собраний и демонстраций, аресты участников тайных организаций и т. д.).

Важным звеном в политическом механизме Второй империи была армия, верхушка которой не только поддерживала внутренние репрессивные акции императора, но и была вдохновителем его внешней агрессивной и колониальной политики. Хотя Наполеон III пришел к власти с демагогическим лозунгом: "империя — это мир", он для отвлечения населения от острых внутриполитических проблем неоднократно втягивал Францию в сомнительные военные кампании. Политический авантюризм Наполеона привел к тому, что в 1870 г. Франция оказалась втянутой в войну с Пруссией. Поражение и капитуляция французской армии, явившиеся результатом ее полной неподготовленности к серьезным военным действиям, ускорили падение Второй империи.

Известия о военной катастрофе под Седаном и о пленении императора вызвали в начале сентября 1870 г. новый революционный взрыв в Париже. 4 сентября палата депутатов под прямым давлением революционной толпы заявила об отстранении Наполеона **III** от власти. В тот же день в городской ратуше Парижа была провозглашена республика и сформировано временное правительство, которое возглавил военный губернатор столицы генерал Трошю. В ноябре 1870 г. население Парижа на референдуме подтвердило полномочия этого правительства. Временное правительство, объявившее себя правительством, национальной обороны, на деле мало занималось военными вопросами. Оно видело свою главную задачу в умиротворении населения Парижа, а также в подавлении нарастающего рабочего движения и в проведении выборов в Национальное учредительное собрание, которому оно и уступило власть в феврале 1871 г.

§ 4. Парижская коммуна 1871 г.

Крепнущие патриотические настроения во Франции, лозунги защиты отечества все чаще стали сопровождаться

требованиями революционного переустройства общества. Этому способствовала деятельность французской секции I Интернационала и революционных политических клубов. В революционной печати все настойчивее звучал призыв к созданию Парижской коммуны, с которой связывались не только успешная борьба с внешним врагом, но и создание политических учреждений, "покоящихся на надежной основе народного суверенитета", гарантии прав и свобод каждого гражданина, решение настоятельных задач улучшения материального положения беднейших слоев населения Парижа.

Сразу же после сентябрьской революции в 20 округах Парижа возникают комитеты бдительности, делегаты которых входят в **Центральный комитет** 20 округов Парижа. Новый демократический орган выдвинул требования укрепления обороны, вооружения парижан, улучшения жилищного и продовольственного положения в столице, ликвидации всех ограничений свободы печати, собраний и пр.

В страхе перед революционным взрывом правительство "национальной обороны" спешно проводит в феврале 1871 г. выборы в Национальное собрание, правомочное заключить мир с Пруссией, чтобы развязать себе руки для "обуздания Парижа". Мир означал для Франции передачу Пруссии Эльзаса и Лотарингии, выплату 5 млрд. контрибуции, длительную оккупацию значительной части французской территории немецкими войсками.

Вместе с разоблачением предательской политики правительства неуклонно растет авторитет и политическая роль Национальной гвардии Парижа, в которую было включено 200 вновь сформированных батальонов, офицерский состав которых был выборным. В феврале была создана Республиканская федерация Национальной гвардии и ее выборный руководящий орган — Центральный комитет. Таким образом, возникла массовая организация демократических сил Парижа, насчитывающая в своих рядах 250 тыс. вооруженных национальных гвардейцев.

В результате восстания 18 марта власть в Париже перешла ЦК Национальной гвардии. Деморализованные правительственные войска, полиция, жандармерия вместе с правительством бежали в Версаль. ЦК Национальной гвардии сравнительно быстро организовал нормальную жизнь столицы, обеспечил в ней порядок, сломил саботаж чинов-

ников, послав в министерства и ведомства своих представителей. Был проведен ряд и других неотложных мер: объявлена амнистия по политическим делам, введена отсрочка платежей за квартиру, задолженности по коммерческим векселям, выданы пособия нуждающимся, возвращена бесплатно часть вещей из ломбарда и пр.

ЦК Национальной гвардии, стремясь избежать упрека в намерениях противозаконно захватить власть, направил свои усилия на организацию выборов в **Совет Парижской коммуны.**

26 марта ЦК Национальной гвардии передал власть избранному на основе всеобщего голосования Совету Парижской коммуны.

Коммунальный демократический переворот в марте 1871 г. в Париже, который сами его участники называли "коммунальной революцией", не имел с самого начала четкой социалистической ориентации. Большинство его лидеров было объединено главной идеей — установлением подлинно демократической республики. Будущее Франции они связывали с добровольной ассоциацией коммун, созданных по примеру Парижской коммуны, связанных с Парижем и друг с другом "союзным договором". Управление в такой коммунальной федеративной республике должно было быть передано специальному собранию народных делегатов из рабочих, торговцев, промышленников.

Переворот произошел в экстремальных условиях. Это была реакция на позорный мир, бедственное положение жителей Парижа, задавленных долгами, безработицей, голодом. Это был стихийный мятежный ответ на решения Национального собрания, отменившего отсрочку платежей за квартиры по просроченным коммерческим векселям и долговым обязательствам, что означало финансовый крах для значительного числа жителей Парижа: мелкой буржуазии, ремесленников, рабочих.

Социальный состав Коммуны был неоднороден. В него входили представители рабочих и интеллигенции, мелкой буржуазии и бывших органов власти Парижа. Сами выборы в Коммуну происходили по старым спискам избирателей, составленным еще в марте 1870 г. Оставался в силе и избирательный закон 1849 г., согласно которому для избрания в депутаты кандидату достаточно было получить 1/8 голосов избирателей.

С неоднородным социальным составом Коммуны было связано наличие в ней различных партийных группировок, представляющих организационно не оформленные идейно-политические течения. В Совет Коммуны входила большая группа бланкистов (25 человек), прудонистов, в том числе и "левых" (23 человека), неякобинцев (9 человек), 2 члена Совета были близки к марксизму, 20 человек не придерживались определенной политической ориентации. Среди членов Совета был Э. Варлен, один из видных организаторов и руководителей французских секций I Интернационала, рабочий Лео Франкель, сторонник К. Маркса, член парижского Федерального совета I Интернационала, поэт-революционер Э. Потье (автор текста Интернационала).

Усиление влияния на восставших парижан радикальной эгалитаристской идеологии происходило по мере обострения борьбы с Версалем, идейного размежевания в Совете Коммуны, одним из первых проявлений которого стал выход из ее первоначального состава (86 делегатов) около 20 человек. Этот процесс нашел отражение и в ее программном документе — **Декларации Коммуны "К французскому народу"** от 19 апреля 1871 г., призванной "разъяснить характер, смысл и цели происходящей революции", "выявить и определить стремления и чаяния парижского населения", на которое возлагалась мессианская задача "своими битвами и жертвами" подготовить "интеллектуальное, моральное, административное и экономическое возрождение, славу и благоденствие" всей Франции.

Провозглашая главной целью "революции" упрочение республики "как единственной формы правления, совместимой с правами народа", Декларация подразумевала не старую, а новую "коммунальную республику", совместимую "с правильным и свободным развитием общества". Несмотря на то, что среди коммунаров не существовало полной определенности и единства взглядов по вопросу о конкретных путях создания новой республики, в Декларации подчеркивалось, что "коммунальная революция" означает конец "всего того, чему пролетариат обязан своим рабством, а Родина — своими бедствиями и страданиями". В перечне социальных зол наряду с милитаризмом, бюрократизмом, монополиями, привилегиями прямо указывалась эксплуатация.

Предусматривая "постоянное участие граждан в делах Коммуны", Декларация исходила из общедемократических

требований о назначении путем избрания или по конкурсу "ответственных, подлежащих постоянному контролю, сменяемости должностных лиц и коммунальных чиновников всех категорий".

Декларация отвергала обвинение, что Коммуна стремится "разрушить единство Франции". Демократическая "коммунальная республика" в соответствии с Декларацией должна была быть построена на новых, не известных ранее унитарной Франции (с ее "деспотической, неразумной, произвольной и тягостной централизацией"), "экспериментальных, позитивных и научных" принципах организации государственного единства. Воплощением этих принципов должна была стать федерация автономных коммун Франции.

О каких-либо эффективных средствах обеспечения этого единства, способных предотвратить распад федерации, в Декларации не говорилось. Единство должно было держаться, во-первых, на утопическом, добровольном сотрудничестве "всех индивидуальностей, ввиду одной общей цели — благосостояния, свободы и безопасности всех", и во-вторых, на создании некой центральной администрации, состоящей из собрания делегатов всех коммун. Но при этом коммунам, созданным "на всем протяжении Франции" должна была быть обеспечена "полная автономия", "вся совокупность прав", в том числе утверждение коммунального бюджета, доходов и расходов, установление местных служб, организация судопроизводства, внутренней полиции, городской обороны и пр.

Париж отвергал также обвинение в том, что "он хочет навязать свою волю или свое главенство всей остальной нации, что он претендует на диктатуру, которая была бы настоящим покушением на независимость и суверенитет остальных коммун". Однако, исходя из своих мессианских целей, Париж, вопреки этим утверждениям, стал строить еще в марте 1871 г. такой аппарат управления, который мог выходить за рамки задач, стоящих только перед Парижем.

Аппарат Парижской коммуны как особая форма власти, созданной в восставшем городе, был приспособлен прежде всего к тому, чтобы максимально полно реализовать поставленные перед ним всем ходом событий революционные цели. Члены Совета Коммуны не только принимали решения, но и участвовали во всей практической работе

по их выполнению. Таким образом, устранялись институты парламентской демократии, принцип разделения властей.

Высший орган новой власти, Совет Коммуны, состоял из выборных на основе всеобщего избирательного права по различным округам Парижа городских гласных. Они были ответственны перед избирателями и в любое время могли быть отозваны со своих постов.

Стремясь реорганизовать старый чиновничий аппарат, оставшийся нетронутым со времен империи, коммунары устанавливали на основе радикальной идеи всеобщего равенства максимальное содержание в 6 тыс. фр. в год для всех служащих различных коммунальных учреждений независимо от ранга. Вознаграждение членам Коммуны было определено в 15 фр. в день, в размере заработной платы квалифицированного рабочего. Коммуна руководствовалась при этом требованием не только "дешевого правительства", но и неукоснительной ликвидации всехпривилегий и льгот.

Совет Коммуны выбирал из своего состава 10 комиссий. Например, Комиссия труда, промышленности и обмена должна была содействовать подъему промышленности и коммерции, заботиться об общественных работах и торговле и пр.

Комиссия общественных служб ведала почтой, телеграфом, путями сообщения. Ей поручалось изучить возможность передачи железных дорог в ведение Коммуны.

Комиссия внешних сношений должна была наладить связи Парижа с другими "коммунами Франции", подготовить условия для создания "федерации", а также, при благоприятных условиях, посылать своих представителей в другие государства.

На комиссию общественной безопасности возлагалось обеспечение порядка внутри страны. Следя за всеми "подозрительными гражданами", она должна была заботиться о "неприкосновенности Республики".

Военная комиссия, которой надлежало заменить Центральный комитет Национальной гвардии, должна была заниматься вопросами дисциплины, вооружения, обмундирования и снаряжения Национальной гвардии. Она обязана была вместе с Комиссией общественной безопасности обеспечивать безопасность Коммуны и следить за действиями Версаля.

Комиссия продовольствия должна была заботиться о снабжении Парижа продовольствием, "вести самый детальный и самый полный учет всех продуктов", имевшихся в магазинах Парижа.

На Комиссию юстиции возлагалась обязанность "поднять существующее судопроизводство на высоту демократических и социальных учреждений", обеспечить текущее судопроизводство до принятия особого декрета.

Комиссия просвещения должна была подготовить реформу школьного дела. Ей поручалась разработка декрета о введении "бесплатного, обязательного и исключительно светского обучения".

Комиссии финансов было поручено составление бюджета Парижа. К ней переходили все полномочия бывшего министерства финансов, в том числе вопросы, связанные с деятельностью французского банка.

Наконец, на Исполнительную комиссию возлагалось проведение в жизнь всех декретов Коммуны и постановлений других комиссий.

Неэффективность в деятельности Исполнительной комиссии, а также в организации других комиссий, не имевших ответственных руководителей, вызвали их последующую реорганизацию. Во главе каждого ведомства был поставлен делегат Коммуны, а комиссии превратились в контрольно-совещательные коллегии при этих делегатах. Все 9 делегатов составляли Исполнительную комиссию Коммуны, объединявшую и направлявшую работу коллегии. Однако, как и раньше, Исполнительная комиссия не являлась органом, наделенным всей полнотой власти.

1 мая 1871 г. был принят декрет об организации **Комитета общественного спасения** с широкими полномочиями в отношении комиссий, но на практике этот комитет не смог укрепить положение Коммуны, и главное, не имел необходимых связей с населением Парижа.

Как и во времена якобинской диктатуры, Парижская коммуна опиралась на силу вооруженного народа. После 18 марта в большинстве округов Парижа полиция была заменена резервными батальонами Национальной гвардии. Старая армия была либо распущена, либо бежала в Версаль. Национальная гвардия, заменившая постоянную армию, с самого начала являлась одновременно и военной, и политической организацией.

Декрет о Национальной гвардии от 29 марта 1871 г. отменил рекрутский набор и провозгласил, что "никакая вооруженная сила, кроме Национальной гвардии, не может быть создана в Париже или введена в него", что "все пригодные к службе граждане входят в состав Национальной гвардии".

Коммуна провозгласила равный для всех суд, выборность суда, суд присяжных, которыми могли быть лишь национальные гвардейцы. Демократизации судопроизводства Коммуны способствовало предоставление довольно широких прав обвиняемым. Они могли требовать вызова свидетелей за счет Коммуны, выбирать защитника по своему усмотрению и пр. Судебные процессы становились гласными, освещались в печати. Коммуной неоднократно издавались постановления, направленные на укрепление законности, запрещавшие произвольные обыски, аресты, реквизиции и пр.

Радикальную демократизацию судебной системы коммунарам, однако, не суждено было осуществить. Острота политической ситуации и в Париже, и вне его поставила перед Коммуной вопрос о создании чрезвычайных органов. Декретом от 5 апреля 1871 г. в ответ на террор версальцев предусматривалось создание Обвинительного жюри по делам версальцев, которое должно было выносить приговоры в течение 48 часов в отношении всех лиц, уличенных в сообщничестве с версальским правительством.

Согласно декрету, все задержанные по приговору Обвинительного жюри считались "заложниками парижского народа" и совершенная версальцами казнь каждого военнопленного или сторонника "законного правительства Парижской коммуны" должна была немедленно повлечь за собой казнь тройного числа заложников.

Этот декрет не выполнялся. Сказывались серьезные разногласия внутри Коммуны по поводу применения репрессий. ЦК Национальной гвардии, а затем и Совет коммуны неоднократно подчеркивали свое отрицательное отношение к репрессиям, к развязыванию гражданской войны. В результате положение об Обвинительном жюри было принято лишь 22 апреля, состав жюри был избран Коммуной 6 мая, а функционировать жюри начало 20 мая, т. е. через полтора месяца после постановления о создании этого органа.

В связи с этим необходимо напомнить о кровавых майских днях 1871 г., когда тысячи коммунаров были расстреляны без всякого суда и следствия или после формального допроса в одном из многочисленных военно-полевых судов, созданных после разгрома Парижской коммуны.

Социально-экономические мероприятия Парижской коммуны. Парижская коммуна не ставила перед собой одну из главных задач любой революции — кардинального изменения отношений собственности и, тем более, всеобщего огосударствления средств производства. Ряд социально-экономических мероприятий, проведенных Коммуной при активной помощи массовых общественных организаций, революционных клубов, профессиональных союзов, секций Интернационала, стал следствием экстремальной ситуации, необходимости борьбы с безработицей, крайними проявлениями бедности и пр.

16 апреля 1871 г. был опубликован разработанный Комиссией труда и обмена декрет о брошенных и бездействующих мастерских. По этому декрету рабочим и синдикальным палатам (профсоюзам) поручалось созвать комиссию для обследования таких мастерских, составить проект возобновления работ силами производственных ассоциаций рабочих, разработать устав этих ассоциаций. Во исполнение этого декрета была создана общегородская комиссия по организации труда в брошенных мастерских. Комиссии поручалось также учредить третейский суд, который в случае возвращения хозяев должен был установить условия окончательной передачи этих мастерских рабочим ассоциациям и размер возмещения, который эти ассоциации должны были уплатить бывшим хозяевам. Речь, таким образом, шла о выкупе этих мастерских.

Только 4 мая было принято решение о реквизиции всех крупных мастерских, передаче их рабочим ассоциациям и об открытии им денежного кредита. Но эти мероприятия Коммуна уже не успела провести в жизнь.

20 апреля декретом Коммуны была запрещена ночная работа в пекарнях. Декрет от 27 апреля отменял произвольные штрафы и удержания из заработной платы рабочих. В нем отмечалось, что штрафы являются замаскированным понижением заработной платы и служат интересам тех, кто их налагает. Декрет требовал выплаты заработной платы в полном размере как рабочим обществен-

ных предприятий, так и рабочим частных производств. Все вычеты, которые были произведены хозяевами с 18 марта 1871 г., предлагалось возвратить рабочим. За нарушение предписаний декрета хозяева привлекались к судебной ответственности.

В мае Комиссия труда и обмена разработала проект декрета об условиях труда рабочих, выполняющих заказы Коммуны. Декрет предусматривал обязательное заключение договоров, преимущественно с рабочими корпорациями, на все виды работ, заказываемых Коммуной. При заключении таких "коллективных договоров", ставших впоследствии органичным институтом трудового права капиталистических стран, должна была указываться минимальная сдельная и поденная заработная плата рабочих, предварительно согласованная с профсоюзом и делегациями Комиссии труда и обмена и Комиссии финансов.

К числу социально-экономических мероприятий Коммуны относится и установление рабочего контроля над производством, введенного в .национальной типографии, в почтовом управлении, в луврских оружейных мастерских по починке оружия.

Ряд социально-экономических мероприятий Коммуны был направлен на повышение общего благосостояния граждан Парижа, находящихся в крайне бедственном положении из-за безработицы, нехватки продовольствия и др. Одной из первых задач, возложенных на муниципалитеты, была организация общественного призрения.

Неоднократно возвращалась Коммуна к вопросу о квартирной плате. Сначала был принят декрет о запрещении выселения должников, затем задолженность была отменена с 1 октября 1870 г. по 1 июня 1871 г., а потом проведена реквизиция пустующих квартир и пр.

Коммуна не конфисковала богатства, хранившиеся в парижских банках, в частности во Французском банке. Эти банки финансировали версальское правительство. Испытывавшая острую нужду в деньгах, она оставила банки неприкосновенными. Парижская коммуна также не смогла отменить некоторые налоги, вызывающие недовольство населения, наладить необходимое снабжение бойцов Национальной гвардии.

Одной из самых сильных сторон в деятельности Коммуны была широкая демократизация системы народного

образования. Коммуна положила в основу школьной политики такие принципы, как всеобщее, бесплатное, обязательное, светское и всестороннее образование. Демократические преобразования коснулись также библиотечного дела, художественных музеев, театров, которые были переданы в ведение Комиссии просвещения, и пр. Однако многие начинания в этой сфере Коммуне завершить не удалось.

Парижская коммуна просуществовала всего 72 дня, но ее воздействие на развитие социалистического движения в Западной Европе было несомненным. Она внесла свой вклад в исторический опыт развития демократии, обогатив его новыми государственными и правовыми институтами. Вместе с тем Коммуну нельзя рассматривать в качестве определенной эталонной модели самоуправления народа, как это делалось ранее в советской исторической литературе. При этом не учитывались ни кратковременность ее существования, ни особые экстремальные условия, в которых она возникла, ни та небольшая территория, на которой вел борьбу революционный Париж.

Коммуна уже в силу этого не могла стать образцом эффективно организованного механизма самоуправления народа, который мог бы быть применим для организации государственной власти в демократических государствах, обеспечить их политическую стабильность, свободу дальнейших демократических преобразований, политический плюрализм и пр.

Абсолютизация форм организации власти Парижской коммуны стала результатом известной недооценки богатейшего исторического опыта, традиций в сфере организации институционного механизма демократической власти. Принципы организации такого механизма, например парламентской демократии, разделения властей, как показал исторический опыт, сами по себе имеют непреходящую общечеловеческую ценность.

§ 5. Третья республика во Франции (1871—1900 гг.)

Утверждение Третьей республики. Политическая обстановка во Франции после падения Коммуны характеризовалась не только жестоким террором по отношению к коммунарам, но и усилением реакции по всем направлени-

ям. Во многих департаментах было введено осадное положение.

В августе 1871 г. начался роспуск Национальной гвардии, а в 1872 г. был принят закон, который восстанавливал постоянную армию, основанную на всеобщей воинской повинности (по прусскому образцу). В основном в старом виде воссоздавалась и полицейская система. С лета 1871 г. вновь стали заявлять о своих претензиях на престол члены монархических династий. Благодаря прямой поддержке правительства усилилось влияние католической церкви.

Политическая реакция взяла в свои руки и решение конституционных вопросов. Законом 31 августа 1871 г. вопреки протестам республиканцев Национальное собрание, где большинство принадлежало монархистам и откровенным консерваторам, присвоило себе учредительные функции. Лишь сложная обстановка в стране вынудила собрание в качестве временной меры наделить Тьера как главу исполнительной власти титулом "президент Республики".

Фактически в это время Франция представляла собой "республику без республиканцев", ибо первые президенты (Тьер, а затем сменивший его в 1873 г. Мак-Магон) были убежденными монархистами. Все основные министерства находились в руках.противников республики. Сам термин "республика" почти перестал употребляться в официальных государственных документах.

Осуществляя в первые годы государственное руководство в Третьей республике, монархисты, однако, не смогли на этот раз сокрушить республиканский строй. Этому помешали как внутренние разногласия в самом лагере монархистов, так и прежде всего изменения в политическом сознании французского общества. Даже убежденные консерваторы не могли более не считаться с укрепившимися республиканскими настроениями широких слоев населения. Республиканская форма правления открывала наибольшие возможности для укрепления разорванных при предшествующих режимах связей государства с гражданским обществом, для усиления влияния различных фракций буржуазии на политическую жизнь.

Именно в таких условиях в 1875 г. Учредительное собрание приняло конституцию Третьей республики, где в своего

рода анонимной форме (простым упоминанием "президента Республики") санкционировался и утверждался республиканский строй. Правда, не считаясь с изменившейся расстановкой политических сил, президент Мак-Магон предпринял в 1877 г. неудачную попытку государственного переворота. Она закончилась окончательным падением престижа монархистов, и в 1884 г. была принята конституционная поправка, гласившая, что "республиканская форма правления не может быть предметом пересмотра".

Конституционные законы 1875 г. Конституция Третьей республики, разработанная консерваторами, заметно отступала от сложившихся ранее общих стереотипов французского конституционализма.

В ней не было Декларации или вводной части, содержавшей изложение принципов государственной власти, перечня прав и свобод граждан. Конституция полностью была посвящена организации высших государственных учреждений. Она не представляла собой единого документа, а складывалась из трех органических законов: Закона 24 февраля 1875 г. об организации Сената, Закона 25 февраля 1875 г. об организации государственной власти, Закона 16 июля 1875 г. об отношениях между государственными властями. Эти законы отличались необычайной краткостью (насчитывали всего 34 статьи), а поэтому многие вопросы конституционного устройства республики оставались неразработанными и решались в последующем с помощью текущего законодательства. Предусмотренная конституцией государственная организация Третьей республики, основанная на принципах парламентаризма и либерализма, отразила ряд серьезных уступок консерваторам. Учредительное собрание, которое всего лишь большинством в один голос подтвердило республиканский строй, стремилось создать систему государственных органов, напоминающих монархию. Именно поэтому избираемый на 7 лет и имеющий право переизбрания **президент** Республики наделялся многими прерогативами, которые к этому времени уже утерял английский король. Президент имел право законодательной инициативы, промульгировал законы и следил за их исполнением. Он мог отсрочить заседания парламента, распустить нижнюю палату (с согласия верхней). Президент руководил вооруженными силами, назначал на все гражданские и военные должности, имел право помилова-

ния. При президенте как главе государства аккредитовывались иностранные дипломаты. За свои действия президент не нес политической ответственности, его декреты подлежали контрасигнации одного из министров.

Влияние консерваторов нашло свое отражение и в организации законодательной власти. Последняя осуществлялась **Палатой депутатов,** избираемой на 4 года всеобщим голосованием, и **Сенатом,** состоящим из 75 пожизненных сенаторов и 225 сенаторов, которые избирались косвенным путем особыми коллегиями выборщиков по департаментам на 9 лет.

Сенат как верхняя палата парламента был постоянно действующим учреждением. Он не мог быть распущен и каждые 3 года обновлялся на одну треть. Как и Палата депутатов, он обладал правом законодательной инициативы, разработки законов, контроля за деятельностью правительства. Лишь финансовые законы должны были в первую очередь представляться в нижнюю палату и приниматься ею.

Конституция, таким образом, отводила Сенату, состав которого, естественно, был более консервативным, роль тормоза на пути радикального законодательства. Конституционная поправка 1884 г. ликвидировала институт пожизненных сенаторов, но назначенные ранее сенаторы сохраняли свой пост до конца жизни (вплоть до первой мировой войны).

Заседания палат проходили одновременно, но каждая из них работала самостоятельно. На общее собрание, именуемое Национальным собранием, они созывались лишь в случае избрания президента или пересмотра конституции.

Конституция 1875 г. предусмотрела создание **Совета министров,** правовой статус которого не был детально разработан. Но принципиальное значение имело положение о том, что "министры солидарно ответственны перед палатами за общую политику правительства и индивидуально -— за их личные действия". Таким образом закреплялся институт парламентской ответственности правительства, который придавал ему самостоятельность по отношению к президенту. Последний не был главой правительства, а лишь назначал председателя Совета министров из числа лиц, пользующихся поддержкой большинства депутатов. Если пост президента Республики был вакантным, Совет министров осуществлял всю полноту исполнительной власти.

Конституционные законы не регламентировали организацию и порядок проведения выборов. Специальным законодательством было подтверждено всеобщее мужское избирательное право (с 21 года), но в выборах не принимали участие женщины, военнослужащие, основная часть населения колоний, лица, проживающие в избирательном округе менее 6 месяцев. Из 40 млн. французов избирательным правом пользовались 12 млн. В еще большей степени несовершенство избирательной системы проявилось в самой организации выборов, которые проводились по мажоритарной системе с голосованием в 2 тура. В первом туре считался избранным лишь тот кандидат, который набирал более 50% голосов избирателей в округе. Поскольку, как правило, ни один из кандидатов не получал абсолютного большинства голосов, проводился второй тур голосования. На этот раз избранным считался кандидат, получивший относительное (по сравнению с другими кандидатами) большинство голосов. Избрание депутата относительным большинством голосов означало, что против него выступило подавляющее большинство избирателей округа. Такая система явно искажала волеизъявление населения и, по выражению Гамбетты, лидера "умеренных республиканцев", представляла собой "вдребезги разбитое зеркало, в котором Франция едва может узнать себя".

Эволюция французского парламентаризма. Созданный в соответствии с Конституцией 1875 г. государственный строй Третьей республики претерпел существенные изменения в связи с дальнейшим развитием самого французского общества и обострением борьбы консервативных и либерально-демократических сил, в которой последние постепенно, шаг за шагом, укрепляли свои позиции.

Традиционный для Франции разброс политических убеждений и интересов, наличие многочисленной прослойки мелких и средних предпринимателей, стремившихся к самостоятельному участию в политической жизни Третьей республики, отсутствие уже сложившихся политических партий, которые и не могли появиться во Франции в XIX в. при антидемократических режимах, предопределили возникновение достаточно пестрой многопартийной системы. С политической арены окончательно сошли монархические группировки, но на их месте возникло множество разновидностей республиканских партий ("умеренные" республикан-

цы, республиканская левая и т. д.). К концу XIX в. влиятельной партией стали радикалы. Большинство политических партий Третьей республики в организационном отношении были аморфными, часто разваливались, перегруппировывались, существовали лишь как парламентские фракции. Истинные цели большинства этих партий и их руководителей, как правило, были скрыты за политической игрой в республиканизм, за броскими лозунгами и социальной демагогией. Рядовым избирателям было трудно разобраться в нагромождении политических партий и в той ожесточенной борьбе, которая велась за власть различными партийными группировками.

В конце 70-х гг., оправившись от жестоких репрессий, на путь создания собственной политической партии встали и социалистические силы Франции. Этот путь был непростым из-за серьезных политических разногласий в самом лагере социалистических сил и в руководстве партии. Разногласия привели партию к расколу, который был преодолен только в 1905 г. Само появление оппозиционных государственному строю политических организаций, в которых активную роль играл рабочий класс, влияющий на ход избирательных кампаний, внесло новый элемент в политическую систему Франции, повлекло за собой ее реформирование и демократизацию.

Основные изменения в государственном строе Третьей республики в конце XIX в. происходили не путем принятия конституционных законов, а в самой практике деятельности государственных органов. Суть этих изменений заключалась в определенной демократизации системы парламентаризма с целью придания ей социальной маневренности и гибкости, приспособляемости к более сложным и завуалированным механизмам политического властвования.

Развитие государственной системы Третьей республики проявилось прежде всего в существенном сокращении власти президента. Начиная с 80-х гг. (с Ж. Греви) президент на практике перестал использовать свои наиболее значимые конституционные полномочия (право роспуска палаты, отсрочки сессий и т. д.). Формально президент назначал и увольнял министров, но парламентская ответственность правительства фактически выводила Совет министров из-под контроля президента.

Конфликт Палаты депутатов и президента Греви в 1887 г. создал обстановку, когда президент оказался неспособным сформировать правительство и был вынужден сам уйти в отставку. Во избежание подобных конфликтов на будущее по молчаливому согласию основных политических партий на пост президента стали подбираться заведомо безынициативные и маловлиятельные политические деятели (Дешанель, Думерг и т. п.). Официальные конституционные полномочия президента оставались своего рода политическим резервом на случай кризисной или чрезвычайной обстановки.

Так, во время первой мировой войны, потребовавшей максимальной централизации государственной власти, президент Пуанкаре вновь стал активной фигурой в политической жизни Франции.

Эволюция Третьей республики нашла свое отражение и в деятельности палат французского парламента. Внешне парламентаризм и депутатские свободы достигли тогда своего апогея. Однако постепенно, по мере ужесточения внутрипарламентской партийной борьбы, внутренний регламент Палаты депутатов предусматривал все большие ограничения свободы прений. Председатель по своему усмотрению определял порядок дня, прерывал заседания и т. д. Создавалась система комиссий палаты и Сената, куда нередко переносилось обсуждение наиболее важных или политически острых вопросов.

Одним из внешних признаков кажущегося "всесилия" парламента в период Третьей республики были частые правительственные кризисы, заканчивающиеся отставкой Совета министров. Это объяснялось тем, что при множественности партийных группировок в парламенте ни одна из них не обладала абсолютным большинством голосов, позволяющим ей сформировать однопартийное правительство.

Совет министров образовывался каждый раз в результате сложных парламентских комбинаций и блоков, в результате чего его положение не могло быть стабильным и прочным. Были случаи, когда правительство Третьей республики могло удержаться у власти всего лишь несколько недель или даже один день.

Как правило, очередной правительственный кризис влек за собой лишь частичные перестановки министров, так называемое "подштукатуривание кабинета". Ряд политических деятелей при частой емене кабинетов продолжали оставаться

в составе правительства, превратившись в его завсегдатаев (Вальдек-Руссо, Комб, Клемансо и др.).

Таким образом, правительственная власть практически приобретала все большую самостоятельность по отношению к парламенту. Кроме того, постоянные смены и перестановки министров не затрагивали основ деятельности государственного административного аппарата, где существовал постоянный штат назначаемых или избираемых по конкурсу и не зависящих от смены правительства чиновников, формирующих на деле официальную политику правящих кругов. В период Третьей республики образовывались новые министерства (например, министерство колоний), увеличился койтингент чиновников, который превышал уже 800 тыс. человек.

Немаловажную роль в системе органов Третьей республики играл **Государственный совет,** члены которого назначались президентом с согласия Совета министров. Хотя Государственный совет представлял собой совещательное учреждение по законодательным и административным делам, он обладал заметным политическим весом. Совет сохранил за собой важные функции административной юстиции —- рассматривал жалобы на высших государственных чино'вников и апелляции на решения низших административных судов (советов префектур в департаментах).

Бюрократическая централизация управления в Третьей республике нашла свое выражение и в усилившемся подчинении местных органов правительственной власти. Во главе администрации департамента стоял префект, назначаемый президентом, но практически подбираемый министром внутренних дел и подчиненный последнему. Выборные генеральные советы в департаментах, ведавшие вопросами чисто местного значения (строительством школ, дорог и т. п.), фактически находились в зависимости от префекта, а через него — и от центральной власти. Генеральные советы не имели своих собственных исполнительных органов и при вынесении решения должны были обращаться за помощью к префекту. Аналогичные отношения складывались между окружными советами и подчиненными префекту представителями центральной власти в округах — супрефектами. В кантонах вообще не было органов местного самоуправления, а центральную администрацию представляли специализированные чиновничьи службы (сборщики на-

логов, мировой судья, нотариусы и т. д.).

Низшей единицей местного самоуправления были коммуны или общины, где избирался муниципальный совет. С 1883 г. муниципальные советы получили право избирать своего главу — мэра. Однако и он сохранял двойственное положение, являясь одновременно представителем правительства и главой местной исполнительной власти. Центральная администрация часто использовала право отстранения мэров от должности и роспуска муниципальных советов.

Правящие круги Третьей республики, напуганные Парижской коммуной, установили особую систему муниципального управления для Парижа, а также для крупнейших рабочих центров — Лиона и Марселя. Столица была лишена права иметь своего мэра. Исполнительная власть в Париже была сосредоточена в руках префекта полиции и префекта департамента Сены. Префект полиции не только отвечал перед правительством за поддержание порядка в Париже и несение полицейской службы, но и осуществлял постоянное вмешательство в дела муниципалитета, вплоть до разработки муниципального бюджета.

§ 6. Французская колониальная империя (до XX в.)

.Становлениеколониальнойимперии. Возникновение первых колоний относится еще к эпохе абсолютизма, когда Франция захватила ряд владений в Северной Америке (Канада, Луизиана), в Вест-Индии (Гваделупа, Мартиника и др.) и в Индии.

В XVII—XVIII вв. колониальная экспансия Франции натолкнулась на возросшее морское могущество Голландии и Англии, значительно раньше вступивших на путь капиталистического развития. В результате военных поражений во второй половине XVIII в. Франция потеряла значительную часть своих колоний, в том числе Канаду.

Французская революция XVIII в. открыла новый этап в истории колониальной политики Франции. Однако предпринятые Наполеоном I попытки установить мировое господство не увенчались успехом. С разгромом флота Франция временно лишилась практически всех своих даже старых заморских территорий. В период Реставрации остатки колониальной империи, которые впоследствии получили

название "старые колонии" (Мартиника, Гваделупа, Реюньон и др.) были возвращены королевской власти, но французские буржуазные круги требовали новых колониальных захватов. В 1830 г. началась длительная колониальная война в Алжире, которая в силу упорного сопротивления коренного арабского населения не закончилась и к концу XIX в.

К середине XIX в. были захвачены ряд территорий в Западной Африке (Сенегал, Гвинея) и в Океании. В период Второй империи была захвачена Новая Каледония, а в Индокитае — Кохинхина и Камбоджа.

По мере территориального роста империи и смены государственного режима в самой Франции устанавливались основные принципы отношений метрополии и колоний. Так, якобинская Конституция рассматривала колонии как составную часть неделимой Французской республики, в пределах которой должно действовать единое конституционное право. В связи с этим якобинский Конвент, воодушевленный идеями естественных прав человека, отменил рабство в колониях, которое было узаконено в Конституции 1791 г. Было предусмотрено участие населения колоний в выборах в Законодательное собрание Франции.

Установление авторитарного режима Бонапарта имело своим результатом принципиальное изменение связей Французского государства и его колоний. Конституция 1799 г. указала, что "строй французских колоний определяется специальными законами" (ст. 91). Таким образом, создавалась конституционная база для восстановления рабства в колониях, а само управление строилось на строго централизованной и командной основе. Оно осуществлялось генерал-капитанами, колониальными префектами, комиссарами юстиции и другими чиновниками, назначаемыми из Франции.

В период легитимной и июльской монархии в системе колониального управления произошли изменения главным образом в названиях колониальных чиновников. Конституция 1848 г., вновь отменившая рабство в колониях, провозгласила принцип интеграции метрополии и колоний в единую французскую государственность. В ней вновь подчеркивалось, что колонии являются частью французской территории и подлежат действию конституционного права Франции.

Окончательно система колониального управления оформилась лишь во времена Третьей республики, правя-

щие круги которой приняли самое активное участие в колониальном разделе мира, закончившемся в основном к началу XX в. После захвата огромных территорий в Африке, в Индокитае и т. д. французская колониальная империя стала по своим размерам и численности населения второй в мире. .

Управление колониями. С расширением колониальных владений увеличивался построенный на командно-бюрократической основе центральный и местный аппарат колониального управления, во главе которого с 1894 г. было поставлено специальное министерство колоний. Система управления в отдельных колониях стала определяться их правовым статусом.

Исторически в особую группу выделились так называемые старые колонии (Гвиана, Мартиника, Гваделупа, Сенегал, Реюньон, Кохинхина), в которых, как и в Алжире, французское правительство проводило политику насильственной ассимиляции. Оно рассматривало их территорию как составную часть самой Франции. В старых колониях действовало законодательство метрополии, создавались "полноправные коммуны" и суды, входившие в общую административно-судебную систему Франции. Верхи населения этих колоний участвовали в выборах во французский парламент.

В 70-х гг. была проведена реформа управления в Алжире, который по французскому образцу был поделен (за исключением районов, где сохранялся военный режим) на департаменты и округа, возглавляемые префектами и супрефектами. Общее руководство администрацией в Алжире осуществлял генерал-губернатор, подчинявшийся министру внутренних дел. Верхушка арабского населения допускалась в так называемые высший правительственный совет и финансовые делегации, принимавшие участие в разработке бюджета для Алжира.

В остальных колониях Франции (так называемых аннексированных территориях, или новых колониях) система управления была лишена даже внешних признаков демократизма и всяких форм представительства. Колонии управлялись губернаторами, сосредоточившими в своих руках военную и гражданскую власть. В ряде случаев несколько колоний объединялись в генерал-губернаторство. Так, губернатор Сенегала считался генерал-губернатором Западной

Африки. В 1904 г. было оформлено объединение Сенегала, Гвинеи, Берега Слоновой Кости, Дагомеи, Судана, Верхней Вольты, Мавритании и Нигера во Французскую Западную Африку под управлением особого генерал-губернатора. В 1910 г. с объединением Габона, Французского Конго, Убанги-Шари и Чада образовалось генерал-губернаторство Французская Экваториальная Африка.

Новые колонии распадались на более мелкие административно-территориальные единицы — округа, во главе которых стояли чиновники из метрополии. В низшие звенья администрации колонизаторы нередко назначали представителей местной религиозной и племенной знати (вождей), которые помогали им поддерживать порядок и обеспечивать выполнение повинностей населением колоний. Таким образом, в этих колониях действовала система так называемого прямого колониального управления (в отличие от английской системы косвенного колониального управления).

В Третьей республике к концу XIX в. в отношениях "метрополия — колонии" более широкое распространение получили протектораты (Марокко, Тунис и др.). Сохранение в протекторатах традиционной феодальной или племенной системы управления (во главе с султанами, беями) позволяло колонизаторам привлечь на свою сторону местную традиционную правящую верхушку и использовать ее влияние для укрепления своего господства. Кроме того, создавая систему протекторатов, французское правительство несло меньшие расходы по содержанию колониального управленческого аппарата. Во всех протекторатах деятельность традиционных властей ставилась под полный контроль особых французских чиновников (генеральных резидентов, верховных комиссаров).

Бюрократический стиль управления колониями имел результатом и жесткую регламентацию правового статуса их жителей. В колониальных владениях Франции местное население делилось на три неравные по численности и по правовому положению группы. Первую, самую немногочисленную, составляли "французские граждане", уроженцы метрополии и самих колоний. Из них формировалась верхушка колониального общества, им принадлежала основная масса земель колонизационного фонда.

Во вторую группу входили "развивающиеся именитые жители" колоний. Поскольку они находились в сфере действия местного обычного права (в мусульманских странах — шариата), на них не распространялись привилегии, связанные с французским гражданством, но их традиционные личные и имущественные права признавались французской администрацией.

Третья группа, к которой принадлежало абсолютное большинство населения колоний, состояла из "французских подданных". Колониальные власти исходили из того, что эта группа населения колоний была еще "не подготовлена" для получения французского гражданства. Имущественные и личные права "подданных" не гарантировались, а практически открыто попирались колонизаторами.

Коренное население колоний во многом зависело от произвола колониальной администрации. Декретом президента Франции 1887 г. окружные колониальные власти получили право без суда и следствия подвергать заключению лиц, не имеющих французского гражданства, на срок до двух недель и налагать на них штраф до 100 франков. Губернаторы имели право заключать в тюрьму "подозрительных лиц" без ограничения срока и производить секвестр их имущества. "Подозрительным" мог быть объявлен любой подданный, который отказывался "добровольно" уступить за бесценок свою землю колониальным властям, бесплатно выполнять тяжелые строительные повинности и т. д.

Но, разумеется, деятельность метрополии не сводилась лишь к принуждению и к репрессивным мерам. Колониальная администрация в период Третьей республики осуществляла, хотя еще и в незначительной степени, общецивилизационную миссию: организацию образования, оказание помощи голодающим, борьбу с тропическими болезнями и т. д.

Глава 4. Германия

§ 1. Государственный строй Германии до объединения

Падение "Священной римской империи германской нации". Формы последующих объединений германских государств в начале XIX в. "Священная римская империя германской нации" лишь формально представляла собой единое государство, включая в себя в XVIII в. помимо непосредственных владений императора 7 курфюршеств, являющихся суверенными государствами, 300 владений имперских князей, епископов, аббатов, территории вольных городов, формально зависимых от императора, а фактически управляемых князьями, епископами, городскими советами, и множество других феодальных владений. Империя скреплялась не столько экономической общностью или общеимперскими органами управления, сколько культурным, языковым и прочим единством ее народов.

Фактором, все больше влияющим на внутриполитическую жизнь империи, становится крепнущее монархическое государство Пруссии, достигшее во второй половине XVIII в. ранга крупной европейской державы[1]. Этому во многом способствовала проводимая при прусском короле Фридрихе 1Г(1740—1786 гг.) прогрессивная по своей сути политика "просвещенного абсолютизма", сопровождаемая упорядочением государственных финансов и судопроизводства, ослаблением внутригосударственных таможенных, цеховых и других феодально-бюрократических ограничений, некоторым улучшением положения крепостных крестьян. Указы 1749—1764 гг. запрещали сгон крестьян с земли, а государственные крестьяне указом 1777 г. получили права наследственного владения на свои земельные участки. Пруссия первая из всех германских государств вводит всеобщее на-

[1] Пруссия стала королевством в 1701 г.

чальное образование (в 1763 г.) и унифицирует свое право. В 1781 г. вводится первый гражданский процессуальный кодекс, в 1793 г. — Судебный устав, в 1794 г. — Всеобщее земское уложение (Прусский ландрехт).

При всей ограниченности этих реформ, которые не могли существенно затронуть устои феодально-бюрократической системы, коренные интересы юнкерства, они способствовали началу буржуазного по своему характеру процесса модернизации страны. Развитие капиталистического предпринимательства стимулировалось и созданием крупной боеспособной военной силы страны. Пруссия обладала в это время четвертой по величине армией в Европе, которая поглощала 85% ее годового бюджета.

Падение "Священной римской империи германской нации" стало прямым следствием победоносных наполеоновских войн, в ходе которых не только существенно была перекроена политическая карта Европы, но и дальнейший импульс получило развитие Германии по капиталистическому пути. Было ликвидировано множество мелких феодальных владений, которые или слились, или вошли в крупные монархии, при этом наибольшие территориальные приобретения получили непосредственно зависимые от Наполеона государства: Баден, Бавария, Вюртемберг, Саксония. В 1807 г. было создано крупное королевство Вестфалия.

В 1806 году 16 формально независимых прирейнских государств были объединены в **"Рейнский союз",** впоследствии их число увеличилось. "Рейнский союз" формально возник как союз монархий, не лишенных государственного суверенитета, но отношения их с Наполеоном строились скорее на сюзеренно-вассальных связях зависимости, протектората. Государства "Рейнского союза" объявили о своем выходе из "Священной римской империи", что и предопределило ее распад.

В этих государствах были отменены сословные привилегии духовенства и дворянства, личная крепостная зависимость крестьян, реорганизованы судебная и правовая системы, введен в действие Французский гражданский кодекс 1804 г.

После сокрушительного поражения Пруссии в войне с Францией в 1807 г. (Пруссия сохранилась как государство только благодаря заступничеству русского императора Александра I) процесс возрождения в развалившейся, лишенной половины своих территорий, обложенной огромной контри-

буцией стране начался с новой серии буржуазных по своему характеру реформ. Самой значительной из этих реформ была отмена в 1807 г. личной зависимости крестьян и введение свободной купли-продажи земли. В 1811 г. был издан указ об условиях выкупа "крестьянских платежей и повинностей", в том числе и не отмененной в 1807 г. барщины. Дворянство получило право заниматься предпринимательской деятельностью. Было введено новое налоговое обложение, распространявшееся частично и на дворян, осуществлена секуляризация церковных земель, отменены цеховые ограничения.

Экономические преобразования сопровождались изменениями и в государственном аппарате: введением министерств, начал городского самоуправления и нового территориального деления на провинции. Проведена была и реорганизация армии: в офицерские школы, в частности, был открыт доступ лицам недворянского происхождения. В 1814 г. в Пруссии была введена всеобщая воинская повинность — главное условие осуществления агрессивного милитаристского курса ее внешней политики.

Конец эпохи наполеоновских войн в Европе был ознаменован созданием нового объединения германских государств, правовой основой которого стал Союзный акт 1815 г., принятый на Венском конгрессе державами-победительницами. Они боялись возникновения в сердце Европы единого сильного немецкого государства, но были заинтересованы в создании некоего конфедеративного форпоста у границ беспокойной Франции.

В Германский союз кроме Австрии и Пруссии вошли еще 35 суверенных монархий (впоследствии — 32) — королевств, княжеств, герцогств и 4 вольных города, между которыми не существовало ни крепких экономических связей, ни единого законодательства, ни общих финансов или дипломатических служб.

В новом объединении отсутствовали и центральные органы власти, кроме единственного — **Союзного сейма,** состоящего из представителей правительств государств, вошедших в Германский союз[1]. Решения сейма требовали еди-

[1] Характерно, что членами этой своеобразной конфедерации стали три не немецких монархии, представленные королями Англии, Дании и Голландии территориями таких государств, как Ганновер, Голыытейн и Люксембург. Часть же территорий Австрии и Пруссии не была включена в состав Германского союза: Венгерское королевство, Восточная и Западная Пруссии, Познань и др.

нодушного согласия всех его членов, что парализовывало его деятельность.

Союзный акт 1815 г. предписывал не только форму отношений между немецкими государствами, но и будущее внутреннее устройство этих государств на основе сословно-представительных конституций.

Первые конституции германских государств. С 1816 по 1847 гг. в большинстве германских государств были приняты, во исполнение решения Союзного акта 1815 г., первые конституции, в основном в форме октроированных (дарованных монархами) хартий.

По формам правления, высшим органам государственной власти (во главе с монархом "божьей милостью", как правило, двухпалатным, контролируемым монархом сословно-представительным органом — ландтагом и назначаемым и ответственным перед монархом правительством) эти конституции мало отличались одна от другой.

Так, согласно конституционному акту Великого герцогства Баденского, принятого в 1818 г., наследственный **Великий герцог** ("священный и неприкосновенный") объединял в своем лице все права государственной власти, но "в согласии с предписаниями Конституции" (ст. 5), то есть прежде всего в согласии с создаваемым на основе конституции сословно-представительным двухпалатным органом — **ландтагом.**

Высшая палата ландтага представляла собой сугубо феодальное учреждение, состоящее из принцев "великого герцогского дома", глав бывших владетельных фамилий, нескольких депутатов земского дворянства, университетов и лиц, назначенных герцогом. Нижняя палата избиралась из депутатов городских и сельских округов на основе двухстепенных выборов лицами, достигшими 25-летнего возраста, с учетом ценза оседлости. Возрастной ценз для самих депутатов повышался до 30 лет. Порядок выборов нижней палаты стал, таким образом, выражением ограниченных форм народного представительства, лишенного, однако, каких бы то ни было самостоятельных полномочий.

Конституция всю полноту исполнительной власти и контроль над властью законодательной вверяла Великому герцогу, который мог созывать, распускать ландтаг, отсрочивать его заседания, расширять или сужать круг вопросов, подлежащих его обсуждению, "если они не были отнесены к их ведению самой Конституцией" (ст. 50).

Ему же предоставлялось вместе с каждой из палат право законодательной инициативы, право утверждения (фактически в форме абсолютного вето) и обнародования законов, а также издание для их исполнения "распоряжений, регламентов и общих указов" (ст. 66).

Более того, Конституция предусматривала и прямое законотворчество герцога в форме указов в связи с принятием мер, "которые по своему значению относятся к компетенции народного собрания, если они были крайне необходимы в видах государственной пользы..." (ст. 66).

Конституция, однако, не соответствовала бы своему новому назначению, если бы она не говорила и об определенных ограничениях законодательных прав герцога, которые касались бюджета и изменения самой конституции. Налоги не могли впредь устанавливаться и взиматься без согласия палат, а все законы, дополняющие, разъясняющие или изменяющие конституционный акт, требовали 2/3 голосов присутствующих в каждой палате членов "для их принятия" (ст. 64).

Отдав формально дань буржуазному конституционному принципу "никаких налогов без представительства", конституция выхолащивала его множеством оговорок, предусмотрев, например, возможность заключения займов и установления военных налогов без согласия палат (ст. 63), включив в бюджет статьи "о секретных расходах" и "долговременных налогах", связанных с договорами правительства (ст. 63), а также категорически запретив ландтагу "ставить свое согласие на взимание налогов в зависимость от каких бы то ни было условий" (ст. 56).

Правительство по Конституции отвечало в своей деятельности только перед королем. В его обязанность входил отчет перед ландтагом о расходах предыдущего сметного года при внесении очередного бюджета, за которым, однако, не могла последовать отставка его членов, назначаемых и сменяемых только королем.

Все германские конституции включали ограниченный перечень демократических прав и свобод (в некоторых хартиях содержался специальный "каталог Основных прав"), которые, однако, не предусматривали правовых гарантий их осуществления и содержали оговорки, которые сводили их фактически на нет.

Так, провозглашенное в баденской Конституции положение о равноправии баденцев соседствовало с многочис-

ленными привилегиями дворянства. Например, с особым сословным порядком создания верхней палаты или с положением о нераспространении воинской повинности на "членов бывших владетельных фамилий" (ст. 10).

В декларируемый перечень прав и свобод входили свободы совести, печати, передвижения, выбора профессии, неприкосновенность частной собственности и личности, независимость судей и право баденцев на ведение их уголовных дел в обычных судах, запрещение произвольных арестов. О том, что требование неприкосновенности частной собственности касалось прежде всего феодального землевладения, свидетельствовала ст. 11 Конституции, устанавливающая обязательность справедливого вознаграждения "за объявленные подлежащими выкупу земельные повинности и барщинные обязанности и за все оброки, вытекающие из уничтоженной крепостной зависимости крестьян".

Говоря о крайне ограниченном характере либерально-демократических положений первых германских конституций, нельзя не отметить и их исторического значения. Конституции, давшие начало развитию германского конституционализма, стали одним из факторов, способствовавших медленному эволюционному превращению абсолютистских монархий Германского союза в ограниченные, и тем самым открывали возможности для формирования либеральной оппозиции, что явилось первым серьезным достижением немецкой буржуазии в борьбе за политическую власть.

Некоторым побочным негативным эффектом их принятия стало временное укрепление германского сепаратизма. Получив первые свободы из рук своих монархов, местная буржуазия, боясь потерять их, противилась объединению с могущественными монархиями — Австрией и Пруссией, в которых в это время конституции так и не были приняты.

В Австрии сословная конституция была введена только в одной провинции — Тироль. Обещание прусского короля Фридриха-Вильгельма III в 1815 г. принять конституцию, за которым последовала работа четырех конституционных комиссий, вылилось в королевские указы 1823—1824 гг. о создании местных ландтагов в каждой из восьми провинций Пруссии. И только в 1847 г. необходимость в финансовых поступлениях заставила короля созвать первый общепрусский ландтаг.

Влияние революции 1848 г. на дальнейшее развитие германского конституционализма. Необходимость создания единого государства стала особенно очевидна в середине XIX . в связи с завершением промышленного переворота, который в отличие от Англии и Франции начался в Германии задолго до революции в условиях политической раздробленности, при сохранении феодального уклада в значительной части немецкой деревни.

Достижение государственного единства Германии и стало одной из важнейших задач буржуазно-демократической революции 1848 г. Без уничтожения феодальных и полуфеодальных порядков, без окончательного утверждения национального единства не мог в полной мере быть обеспечен капиталистический прогресс — необходимое условие преодоления сравнительно с другими странами европейского континента отставания Германии.

В переменах было заинтересовано подавляющее большинство немецкого народа, которому противостояли крупные и мелкие монархи, опиравшиеся на высшее дворянство, верхушку бюрократии и военщины, отстаивающую свои наследственные и благоприобретенные привилегии.

Разнородная, но все более настойчивая, противостоящая им оппозиция принадлежала к различным идейно-политическим течениям, единым в главном, но по-разному смотрящим на пути и формы объединения.

Основываясь на реалистической оценке соотношения социально-политических сил и настроений в стране, либеральная буржуазия отстаивала идею создания федеральной конституционной монархии с либеральным режимом под эгидой одного из крупнейших германских государств, Пруссии или Австрии. Мелкобуржуазная демократия отвергала гегемонизм Австрии и Пруссии, сосредоточив главное внимание на требованиях неограниченной свободы ассоциаций, вооружения народа, полной свободе слова и печати, уничтожении всех привилегий дворянства, ликвидации феодальных отношений в деревне.

К. Маркс и Ф. Энгельс, принимавшие непосредственное участие в революции, выступали за единую демократическую германскую республику, рожденную в "буре войны и революции".

Апогеем германской революции стало мартовское массовое восстание в столице Пруссии Берлине в 1848 г. Ко-

роль прусский Фридрих-Вильгельм IV, объявивший еще в 1847 г. о созыве объединенного ландтага, стремясь погасить революцию, подписал в марте 1848 г. серию указов, идущих навстречу ее демократическим требованиям. Им была признана необходимость конституционной монархии, создано новое либеральное правительство, провозглашены свободы личности, союзов, собраний, печати и др.

Последующий разгром революции привел к отказу от многих демократических обещаний. Ландтаг был разогнан, распущены демократические клубы, запрещены собрания и митинги, разоружено гражданское ополчение и пр.

Несмотря на тяжелое поражение демократических сил, революция не прошла бесследно. Во всех сферах общественной жизни Германии, и прежде всего Пруссии: в экономической, социальной, идеологической, политической, — произошли серьезные изменения. Предприниматели могли отныне пользоваться относительно либеральными законами о концессиях, о горной промышленности, особенно при создании акционерных обществ. В 1850 г. вышли законы о выкупе крестьянами земли, которые либо отменяли еще не отмененные феодальные повинности, либо переводили их в категорию капиталистической ренты, и пр.

В Пруссии в 1850 г. была принята Конституция, позволившая в последующие годы создать первые буржуазные оппозиционные партии, использовать ландтаг в качестве публичной трибуны открытой критики правительственной политики. Не случайно прусское правительство в 1851 г. приняло **Закон об осадном положении,** на основании которого король получил право вводить в стране режим военного правления, если внутренняя или внешнеполитическая обстановка создавали угрозу существующим в стране порядкам.

Прусская Конституция 1850 г. Как дань революции в Конституции Пруссии также декларируются права и свободы, перечень которых был более обширным, чем в прежних конституциях: равенство перед законом, уничтожение сословных привилегий и преимуществ, доступность всех общественных должностей, личная свобода, неприкосновенность личной собственности, жилища, свободы слова (с запрещением цензуры), собраний, союзов (сопровождаемые ссылками на необходимость "соблюдения общественной безопасности" и возможность их временного запрещения) и пр. Подробная регламентация всех этих прав и свобод должна

была быть осуществлена текущим законодательством, которое так и осталось неразработанным.

Эти пробелы заполнялись впоследствии правительственными распоряжениями, например от 1863 г., согласно которому административные органы получили право запрещать газеты и журналы после двух предупреждений, "если их направленность подвергала опасности общественное благополучие". Такую "направленность" усматривали, например, в действиях лиц, которые осуждали военную политику правительства.

Значительное место в конституции традиционно было уделено развитию школьного образования. Провозглашалась свобода "науки и преподавания", бесплатное обучение в публичных начальных школах. Государство при этом гарантировало выделение необходимых средств для их содержания. Предоставлялось также право учреждать частные школы и руководить ими всем лицам, могущим доказать "нравственную, научную и техническую способность" к этому. Вместе с тем Конституция предписывала строгий государственный надзор за школами с целью пресечения всякого вольнодумства. Учителя публичных школ наделялись правами и обязанностями государственных чиновников со всеми вытекающими из этого последствиями (ст. 23).

Политика прусского правительства в сфере образования преследовала цели создания эффективно действующего бюрократического аппарата и грамотной современной армии. Ее преимущества и проявились в войне с Австрией 1866 г., в которой по признанию многих историков "победил грамотный прусский солдат".

Армии в Конституции 1850 г. уделялось особое внимание. Высшее командование ею принадлежало королю (ст. 46). В ст. 34—39 закреплялась всеобщая воинская повинность, право короля в случае войны созывать народное ополчение, использовать армию для подавления внутренних беспорядков, издавать постановления о воинской дисциплине. Было постановлено также, что статьи Конституции, посвященные основным правам и свободам, будут применяться в войсках лишь настолько, насколько они "не противоречат военным законам и требованиям военной дисциплины" (ст. 39). Более детальное рассмотрение многочисленных армейских запретов, вместе с уставами и пр., должно было стать предметом особых законов и правительственных распоряжений. Так

как они были к тому времени уже педантично разработаны текущим законодательством и правительственными распоряжениями Пруссии, их впоследствии фактически без изменений ввели в право Германской империи.

Последующие титулы (III—VI) Конституции посвящены высшим органам государственной власти, схема которых, компетенция и взаимоотношения мало чем отличались от соответствующих разделов других октроированных германских хартий.

Личность короля также провозглашалась неприкосновенной (но не священной), в его руках сосредоточивались командование армией, назначение правительства, и прежде всего министра-президента, ответственного перед ним, всех высших гражданских и военных должностных лиц, право объявлять войну и мир, заключать договоры (торговые договоры, возлагающие обязательства государства на частных лиц, подлежали одобрению палат). По этой же схеме определялись отношения короля и палат в сфере законодательства, исходящей из формулы "законодательная власть осуществляется совместно королем и обеими палатами" (ст. 62). Предусматривалось и право короля на издание особых распоряжений (под ответственность государственного министерства), "когда этого требовало сохранение общественной безопасности или устранение необычных бедствий, если палаты не заседали" (ст. 63). Королю вверялся контроль над двухпалатным ландтагом, в том числе право его досрочного роспуска, с оговорками, что выборы в новый ландтаг должны быть проведены в 60-дневный срок, а созыв палат — в 90-дневный срок.

Несмотря на то, что роспуск ландтага стал после принятия Конституции чрезвычайным политическим событием, вызывавшим всякий раз бурную реакцию со стороны либерально-демократических сил, прусский король, вернее, министр-президент (с 1862 г. им стал всесильный О. Бисмарк), прибегал в критических ситуациях к беспарламентскому правлению, чтобы провести, например, реформу армии за счет не вотированных парламентом ассигнований, как то имело место в 1862—1863 гг. Парламентские кризисы и возникали как в Цруссии, так и впоследствии в Германской империи, чаще всего в силу прямого нарушения крайне "неудобных" для правящих кругов конституционных положений, закрепляющих основополагающий принцип бур-

жуазного конституционализма — "никаких налогов без представительства ".

Конституция же Пруссии формально предусматривала строгую государственную финансово-налоговую дисциплину, требовала ежегодного утверждения законом бюджета (ст. 99), взимания налогов, податей, займов только на основании законов (ст. 100, 103), обязательного одобрения палатами всех расходов сверх установленных бюджетом, отчета правительства по использованию бюджетных средств (ст. 104), пересмотра и уничтожения всех привилегий в области налогов (ст. 101) и пр. Эти статьи, принципиально отличающиеся от соответствующих статей баденской Конституции, свидетельствовали о более высоком уровне конституционной разработки одного из важнейших требований всех буржуазных революций.

Специфические черты прусской Конституции 1850 г. нашли отражение и в особых способах формирования нижней палаты ландтага. Согласно указу короля 1849 г., перенесенному впоследствии в Конституцию 1850 г., все избиратели нижней палаты (верхняя "палата господ" формировалась королем) делились на три курии (разряда) по размеру уплачиваемых прямых государственных налогов. Каждый разряд в целом платил третью часть общей суммы налогов и выбирал третью часть выборщиков (ст. 71), которые в свою очередь и выбирали депутатов.

Это позволяло имущим, "самостоятельным лицам", то есть тем "кто не был ограничен в распоряжении своим имуществом, не был душевнобольным, расточителем или находящимся под арестом", или 3% населения Пруссии, избирать такое же число выборщиков, как и 70% избирателей третьей курии. Несмотря на массовое движение за отмену этой избирательной системы, особенно в начале XX в., она продолжала существовать в Пруссии до Ноябрьской революции 1918 г.

Конституция не предусматривала иных гарантий ее соблюдения, кроме принесения членами обеих палат и государственными чиновниками присяги верности и повиновения королю и Конституции (ст. 108). Ни король, ни армия не присягали в соблюдении конституции.

Франкфуртская Конституция Германской империи 1849 г. В апреле 1848 г. собрание представителей местных ландтагов, или предпарламент, выступило с инициативой созыва

общегерманского парламента во Франкфурте-на-Майне. Избранное на основе двухстепенной избирательной системы • общегерманское **Национальное собрание** открыло свои заседания в мае 1848 г., когда революционное движение уже ослабло. Основная же его деятельность происходила в обстановке нарастающей контрреволюции. Собрание состояло главным образом из представителей либеральной буржуазии и умеренной мелкобуржуазной демократии, большинство которых в качестве своей главной задачи считало принятие конституции объединенной на федеральной основе Германии с закреплением в ней широкого перечня демократических прав и свобод. Конституция была опубликована в 1849 г. с явным запозданием, когда реакционные силы, прежде всего Пруссии, консолидировали свои ряды и вновь были готовы отстаивать старые порядки.

Главным достоинством Конституции 1849 г., внесшей значительный вклад в историю развития германского конституционализма, явилась разработка правовых основ такой модели федерального государства, которая, как представляется, в наибольшей мере соответствовала и учитывала исторические, политические, социальные условия и задачи, стоящие перед объединенной Германией того времени. Конституция и открывается разделами, в которых закреплялась взаимосвязь федерации с ее субъектами, скрупулезно разграничивалась компетенция между ними (разд. 1—2).

В Германскую федерацию, по Конституции, должны были входить государства и территории Германского союза. При этом субъекты федерации должны были сохранить свою независимость, поскольку она не ограничивалась имперской конституцией, иметь свои конституции и администрацию. Самый большой раздел II Конституции посвящен "имперской власти", перечню многочисленных полномочий общефедеральных органов, призванных нейтрализовать сепаратистские тенденции, укоренившиеся представления о раздробленности как "национальной черте характера" немцев.

Перед имперскими властями была поставлена прежде всего задача создания **единой дипломатической службы** и проведения **единой внешней политики.** Только имперская власть должна была впредь назначать посланников и консулов, заключать международные договоры. Отдельные немецкие государства имели право заключения договоров с

другими немецкими государствами, с не немецкими же — только по ограниченному кругу вопросов, главным образом частного права. При этом любой договор, "затрагивающий имперские интересы", подлежал утверждению империи (ст. 1, разд. II).

Статьи 2—3 этого раздела посвящены исключительно **военной власти империи,** которой принадлежало право войны и мира, распоряжения всеми вооруженными силами объединенной Германии, издания законов, касающихся военной организации, назначения в случае войны высшего имперского командования, а также исключительное право содержания военно-морского флота. Логически связанные с предшествующими, ст. 4—б предусматривали установление верховного надзора над имеющими общеимперское стратегическое значение морскими, речными, сухопутными и железнодорожными путями сообщения.

Последующий блок статей (7—9) закреплял конституционные основы создания **единого экономического пространства.** Только за имперской властью признавалось право издавать законы, касающиеся таможенного, почтово-телеграфного дела, осуществление надзора за монетным делом, регулирование банковского дела и выпуска бумажных денег. Имперская власть "была обязана", таким образом, ввести единые таможенную и монетную системы, единство меры и веса для всей Германии.

Составители Конституции главным условием создания единого федеративного государства считали сильные финансовые рычаги центра, наличие самостоятельных каналов финансирования общефедеральных органов. В ст. 7 были четко сформулированы положения о том, что "определенная часть доходов в размере обыкновенного бюджета снимается прежде всего для имперских расходов" и что только имперское законодательство определяет, "какие предметы могут отдельные государства облагать налогами на производство и потребление в свою пользу..."

Конституция вместе с введением **единого гражданства** предусмотрела необходимость создания **единого правового пространства,** закрепив право и обязанность империи "издавать общие уложения гражданского, торгового, вексельного и уголовного права".

При этом утверждался конституционный принцип любой федеративной формы государственного единства —

имперские (общефедеральные) законы стоят выше законов отдельных государств, если за ними точно не оговорено их подчиненное значение (§ 66, ст. 13, разд. II).

Система органов федеральной власти в силу, видимо, спешки не была так тщательно прописана, как разграничение полномочий федеральных и земельных властей.

Во главе империи должен был стать один из крупных царствующих германских монархов, Австрии или Пруссии, которому отводилась роль скрепляющего единства немецкой нации, при этом учитывалось и то обстоятельство, что многочисленные монархи германских государств располагали в то время значительной социальной базой, военной силой и могли пойти на союз только с другими монархами, не рискуя правящим положением своих династий. Император должен был осуществлять свою власть через назначаемых им министров, которые принимали всю ответственность перед рейхстагом за его действия путем контрасигнации его распоряжений.

Предполагалось, в принципе, создание ответственного правительства, хотя порядок ответственности имперских министров перед представительным органом не был определен. Этот порядок должен был быть разработан специальным имперским законом (§ 192, ст. 1, разд. VII).

За главой империи закреплялось право законодательной инициативы, право созыва и роспуска народной палаты, публикации имперских законов и издания для их исполнения распоряжений. Но и издание, и отмена, и изменения, и объяснения имперских законов требовали обязательного постановления рейхстага (§ 102, ст. 5, разд. IV). Столь же тщательно, как и в прусской Конституции, был разработан вопрос о контроле рейхстага за кредитно-финансовой сферой, принятием бюджета, росписью расходов и пр.

Любой закон, согласно Конституции, должен был быть принят обеими палатами рейхстага: палатой государств и палатой народов, и утвержден правительством, несогласие которого с ним могло быть преодолено, "если одно и то же постановление было принято без изменения в трех непосредственно следующих одна за другой сессиях" (§ 101).

Раздел VI Конституции был посвящен широкому перечню "основных прав германского народа" (здесь же закреплялись и правовые гарантии их осуществления), к числу кото-

рых относились равенство перед законом и судом всех германских граждан, в том числе равенство гражданских, уголовных и процессуальных прав (при уничтожении всех сословных привилегий), неприкосновенность личности (при отмене смертной казни, кроме как по приговору военного суда или на основе морского права в случае мятежа), неприкосновенность жилища, свобода слова, печати (при ликвидации цензуры), "полная" свобода собраний, союзов (без разрешения властей, кроме как собраний под открытым небом в случае серьезной опасности для общественного порядка и безопасности), неприкосновенность собственности (при отмене всех личных и поземельных платежей и повинностей феодального характера и конфискации имущества), суд присяжных, несменяемость судей, тайное и гласное судопроизводство и пр. Этот раздел Конституции, дискуссиям по которому Национальное собрание посвятило значительную часть своего времени, отразил заветные чаяния либерально-демократического большинства собрания, которым еще долго не суждено было воплотиться в повседневную жизнь Германии.

Касаясь полуабсолютистских порядков в отдельных германских государствах — субъектах федерации, парламентарии постановляли, что основные права германского народа будут служить нормой для конституций отдельных государств, в которых должны "быть созданы полнокровные законодательные органы народного представительства" с ответственным правительством.

При всех достоинствах Конституции главным ее недостатком стало то, что она осталась "исписанным листом бумаги". Король Пруссии, которому была предложена корона императора, отверг конституцию под предлогом "незаконности ее происхождения", соглашаясь занять императорский трон не иначе как "по свободному соглашению коронованных правителей, князей и вольных городов Германии". Назвав Конституцию "железным ошейником рабства, предложенным революцией", он предпринял собственные попытки объединения Германии, первым шагом на пути к которому должна была служить уния трех государств: Пруссии, Саксонии и Ганновера. Но объединение не состоялось, ему воспрепятствовали три главных нерешенных проблемы Германии: непреодоленный местный сепаратизм, сопротивление крупных европейских держав, а также непрекращающееся соперничество Австрии и Пруссии за роль гегемона

в будущей объединенной Германии. Только разрешение этих проблем, только преодоление этих застарелых узлов противоречий способно было привести к созданию германского государственного единства.

Борьба Пруссии за гегемонию в Германии. Образование Северо-Германского союза. Борьба Пруссии за гегемонию в Германии началась задолго до династийных войн. Пруссия начала ее с утверждения своего лидерства в создании единого немецкого экономического пространства, что и позволило ей в значительной мере преодолеть местный сепаратизм.

Образование Германского союза не решило проблемы экономического и таможенного объединения Германии. Несмотря на то, что в Союзном акте 1815 г. говорилось, что "члены Союза оставляют за собой право обсудить на 1-м заседании Союзного сейма во Франкфурте-на-Майне вопросы торгового и транспортного сообщения", ни на первом, ни на последующих его заседаниях этот вопрос так и не был решен.

В этих условиях Пруссия в 1818 г. приняла новый таможенный закон, уничтоживший все таможенные границы в рамках Прусского королевства и провозгласивший свободу передвижения между всеми его провинциями. Этот закон установил также покровительственный таможенный тариф для прусских товаров.

Еще в 1819 г. на Венской конференции германских правительств делегаты Пруссии выступили с инициативой распространить действие прусского таможенного закона на весь Союз. Резкая антипрусская реакция австрийского правительства, усмотревшего в этом предложении угрозу своим "суверенным правам", провалила это предложение, не поддержанное и другими германскими государствами.

Тем не менее с 1819 по 1833 г. Пруссия добилась заключения целого ряда таможенных соглашений с отдельными германскими правительствами. Итогом объединительной политики Пруссии стало создание в 1834,г. **Таможенного союза германских** государств, в который вошли 20 членов Германского союза. Реальному таможенному и экономическому объединению в рамках Таможенного союза Австрия могла противопоставить лишь формальное политическое объединение германских государств в рамках Германского союза, решающую роль в котором она играла.

Попытки Австрии проникнуть в Таможенный союз и подчинить его Союзному сейму, подорвав тем самым позиции Пруссии, либо создать новый под своей эгидой были сорваны Пруссией.

Экономические успехи Таможенного союза, а также начавшийся в 30-х гг. XIX в. в Германии промышленный переворот обусловили выбор унификации норм торгового и вексельного права в качестве приоритетной общегерманской задачи. В 1847 г. на очередной конференции Таможенного союза, проходившей в Лейпциге, был принят **Общегерманский вексельный устав,** впервые применивший единообразное регулирование вексельного оборота — важнейшей части всего кредитно-денежного обращения. Его принятие в значительной мере укрепило позиции Пруссии в правовой сфере, принимая во внимание тот факт, что в основу устава был положен проект Вексельного закона, разработанный прусскими юристами.

Не желая останавливаться на достигнутом, на 10-й конференции Таможенного союза, проходившей в Берлине, германские правительства обратились к Пруссии, которая в это время вела активные кодификационные работы, разработать проект Общегерманского торгового уложения. На обсуждение законодательной комиссии Союзного сейма в 1857 г. были представлены два проекта Торгового кодекса: прусский и австрийский. Законодатели выбрали в качестве основы для будущей общегерманской кодификации торгового права более лаконичный и ясный прусский проект.

Принятие в 1861 г. **Общегерманского торгового уложения** в политически раздробленной стране стало беспрецедентным событием. Оно окончательно закрепило ведущую роль Пруссии в создании единого экономического и правового пространства Германии, подорвав местные сепаратистские настроения. В том же году Пруссия выступает с меморандумом о реформе Германского союза, создании "национального представительства при центральном органе Союза". Прусский канцлер Бисмарк широко начинает использовать в качестве козыря обещание введения всеобщего избирательного права.

Но главные препятствия, стоящие на пути создания единой Германии, Пруссия устраняет на поле брани, используя свою военную мощь. В 60-х годах XIX в. со всей очевидностью проявилось отношение Пруссии к объедине-

нию Германии как к универсальному способу завоевания германских государств, подчинения их прусскому владычеству. Война с Данией, закончившаяся подписанием мирного договора в 1864 г. и последующим присоединением к Пруссии Шлезвига и Голыптейна, а затем с Австрией в 1866 г. привели к изменению соотношения сил на международной арене, к окончательному определению "малогерманского" пути объединения страны без участия Австрии.

В результате войны с Австрией в 1866 г. Пруссия аннексировала Ганновер, Нассау, Франкфурт и др. земли Германии, увеличив свою территорию за счет лишения трех германских князей их тронов. В том же 1866 г. был упразднен Германский союз и образован **Северо-Германский союз,** в который вошли все северные и ряд западных и южнонемецких государств, всего 28 — с числом населения в 30 млн. человек.

В 1867 году была принята конституция Северо-Германского союза, согласно которой президенту Союза — прусскому королю — передавалась вся полнота исполнительной власти и ряд других важных полномочий. Создавался на основе всеобщего избирательного права **Общесоюзный рейхстаг,** которому стало принадлежать исключительное право вотирования налогов. При разработке конституции О. Бисмарк, главный вдохновитель и исполнитель объединения Германии "железом и кровью", заявил о своем стремлении единолично управлять делами Союза, утверждая, что с введением "коллективности пропадает ответственность". Впоследствии в объединенной Германии был создан лишь ряд управлений и ведомств, подчиненных непосредственно канцлеру. Это создавало условия для усиления роли прусских министров.

Победоносная война с Францией в 1871 г. привела к отторжению от нее Эльзаса и Лотарингии и к выплате огромной контрибуции в 5 млрд. франков в пользу Германии. В дни войны завершилось объединение Германии. Так называемые "оборонительные договоры" Северо-Германского союза с Баденом, Баварией, Вюртембергом, Гессен-Дармштадтом стали правовой основой их вступления в новый союз, преобразованный в 1871 г. в **Германскую империю.**

18 января 1871 г. в Версальском дворце король Пруссии был провозглашен германским императором под именем Вильгельма I.

§ 2. Конституция и государственный строй Германской империи

Конституция Германской империи 1871 г. В 1871 г. была принята Конституция Германской империи, которая в значительной мере воспроизвела конституцию Северо-Германского союза, а также учла договоры с южногерманскими государствами путем ряда конституционных новаций. За этими государствами закреплялись некоторые особые права. Бавария и Вюртемберг, например, сохранили право на такую доходную статью местного бюджета, как налог на водку и пиво, а также на управление почтой и телеграфом. У Баварии сохранялась определенная самостоятельность в области управления армией и железными дорогами, к тому же в имперском комитете по "армии и крепостям" она занимала постоянное место, в то время как другие члены комитета назначались императором. Под ее председательством действовал комитет иностранных дел, состоящий из уполномоченных Саксонии, Вюртемберга, с включением двух ежегодно избираемых членов других государств (гл. III, ст. 8(8)).

Составители Конституции 1871 г. законодательно закрепили ту же "жесткую" модель федеративно-административного политического устройства, которая разработана была их франкфуртскими предшественниками, передав федеральному собранию (Союзному совету — бундесрату и рейхстагу) законодательную компетенцию по вопросам армии, флота, внешней политики, таможни и торговли, почты, телеграфа, железных дорог, судоходства и пр. При этом Конституцией предписывалось, что "имперские законы имеют преимущество перед законами земельными" (гл. II, ст. 2).

В статьи третьей главы **"Союзный совет"** (Bundesrat) Конституции 1871 г. включены положения, закрепляющие организационную структуру весьма своеобразной формы германской федерации, получившей название "союза неравных". Рейхсрат, формально призванный стоять на страже интересов субъектов федерации, не соответствовал своему назначению, прежде всего в силу неравного представительства входящих в федерацию государств.

Пруссии из 25 союзных государств (22 монархии и 3 вольных города), самой крупной по территории, населению, военной мощи, экономическому потенциалу, было отведено

в Бундесрате 17 из 58 мест, что определяло ее господствующее положение в федерации, так как без ее согласия не могло быть изменено ни одно из положений Конституции. Чтобы заблокировать подобные предложения, достаточно было 14 голосов. 'Тегемонистская федерация" Германии представляла собой не союзное государство, а союз династий. В Союзном совете были представлены не народы субъектов федерации, а представители местных монархов: королей, князей, герцогов.

Особое место Пруссии в Германской империи определялось и тем, что президентство в Союзе закреплялось за прусским королем, получившим название **германского императора.** Он обладал по Конституции обширнейшими полномочиями. Являясь главой исполнительной власти, он назначал должностных лиц империи, и прежде всего канцлера. Ему принадлежало право созывать, закрывать и распускать Союзный совет и рейхстаг, а также право "разработки и публикации" имперских законов и надзора за их исполнением. Ряд важнейших своих полномочий он осуществлял с согласия Союзного совета: объявление войны и мира, заключение договоров, проведение экзекуций в отношении государств, не выполняющих своих союзных обязанностей, и пр.

Представление о роли императора в конституционном механизме было бы неполным без выяснения положения **имперского** канцлера, воплощавшего в своем лице правительство империи, должность которого традиционно замещал министр-президент Пруссии[1], и более того,* бессменно с 1862 по 1890 г. — Отто фон Бисмарк, одна из крупнейших политических фигур Германии XIX в.

Канцлер был не только единственным имперским министром, но и председателем бундесрата. Его голос был решающим в верхней палате при равенстве голосов (§ 3, ст. 7, разд. III), если он выступал "за сохранение существующих предписаний и установлений", касающихся административных положений, регулирующих исполнение общего законодательства о таможенных тарифах, о ряде важнейших кос-

[1] Только в 1873 и 1892 гг. в империи канцлеры Бисмарк и Каприви не совмещали две эти должности. Первое и единственное в истории Германии назначение на пост имперского канцлера в 1917г. представителя Баварии, поставившее вопрос об утверждении его в качестве прусского министра-президента, вызвало резко негативную реакцию Пруссии.

венных налогов (гл. VI, ст. 37), а также если в бундестаге не достигалось соглашения по военным вопросам. И более того, если общие расходы империи не покрывались соответствующими налогами и пошлинами, он имел право назначать взносы имперских государств для пополнения имперского бюджета (гл. XII, ст. 70).

Конституция 1871 г. не знала принципа "ответственное правительство", ставшего лозунгом либеральной буржуазии, выступавшей против "мнимого конституционализма" Германской империи, за парламентскую монархию вестминстерской модели. На исполнительную власть по Конституции фактически не возлагалось никакой ответственности.

Почти самодержавная власть германского императора должна была сдерживаться лишь правом канцлера на контрасигнатуру. Но при подписании военных приказов, объявлении войны, заключении мира, в вопросах командования армией и флотом император не был связан контрасигнатурой канцлера. Канцлер также должен был ежегодно представлять Союзному совету и рейхстагу отчет о расходах (XII, 72), но сместить его с должности мог только император, что превращало эту ответственность в функцию.

Бесконтрольность императора и канцлера опиралась на значительные конституционные полномочия бундесрата с его прусским большинством. В Конституции при всей широте императорских полномочий даже не ставился вопрос о вето кайзера в законодательном процессе. В этом для правительства не было необходимости. Вето было прерогативой всегда послушного бундесрата.

Конституция 1871 г. не провозглашала даже формально принципа "народного суверенитета", который приходил в полное противоречие с консервативными представлениями правящих кругов (и в значительной мере массового сознания) о государственной власти монарха, воля которого является высшей. От имени императора осуществлялась и исполнительная, и законодательная власть, определялась компетенция государственных учреждений и должностных лиц.

Рейхстаг, нижняя палата, создаваемая на основе "всеобщих выборов с тайной подачей голосов", находился под контролем императора. Он обладал значительно меньшими полномочиями, чем бундесрат. Ни один закон, принятый рейхстагом, не мог увидеть свет без утверждения бундесратом (гл. III, ст. 7), которому предоставлялись также пол-

номочия на издание административных предписаний и инструкций, необходимых для проведения в жизнь имперских законов, право роспуска рейхстага при согласии императора (гл. V, ст. 2S), разрешения конфликтов между землями с правом определятьнеобходимость применения мер принуждения (экзекуции) к союзным государствам (гл. IV, ст. 19). Формально "всеобщее избирательное право" также не было всеобщим при высоком возрастном цензе (в 25 лет), при лишении избирательного права лиц, пользующихся помощью для бедных, ограниченных в гражданских и политических правах по суду, "нижних чинов войска и флота, находящихся на службе" и пр.

Бурные споры при создании конституции вызвал вопрос о вознаграждении депутатов. Победила точка зрения О. Бисмарка, что члены рейхстага не должны получать за свою работу "никакого жалованья или вознаграждения" (гл. V, ст. 32).

Конституционный механизм Германской империи создавался для наиболее эффективного решения под руководством Пруссии сложных внутри- и внешнеполитических задач, главным образом с помощью военной силы. В Конституции нет ни декларации, ни главы, посвященной правам и свободам немцев. Вместе с тем самая обширная глава XI посвящена "военному делу империи", в которой закрепляются всеобщая воинская обязанность (ст. 5, 7) при принадлежности каждого немца в течение 7 лет (по общему правилу — с 20 до 28 лет) к составу армии (ст. 59), требование немедленного введения по всей империи прусского военного законодательства и подготовки всеобщего имперского военного закона с целью создания единой германской армии, "подчиненной императору, безусловно следующей его приказу" (ст. 64), право императора назначать, увольнять, перемещать всех высших чинов, использовать армию для полицейских целей (ст. 66) и объявлять любую союзную территорию на военном положении, если что-либо "угрожает общественной безопасности" (ст. 68) и пр.

Политический режим кайзеровской Германии. Сложные социально-экономические процессы на пути исторического развития объединенной Германии XIX в., полные противоречий, непосредственно влияли на частые изменения ее политического режима. Особую роль в этих процессах играл ее канцлер (министр-президент Пруссии) О. Бисмарк, с именем которого в исторической литературе связывается прове-

дение политики, определяемой противоречивыми понятиями: "революция сверху", "государственный социализм", "реакционный милитаризм", "бонапартизм" и пр.

Действительно, в Германии XIX в. была решена главная задача буржуазной революции — объединение страны, способствовавшее ее бурному развитию по пути экономического прогресса, развитию капиталистического предпринимательства, созданию множества акционерных компаний, банков, новых отраслей промышленности (судостроения, электроники, химической промышленности и пр.). Не случайно последнюю треть XIX в. в Германии называют временем грюндерства (grimden — основать, учредить). Так, например, на основании закона 1875 г. о банках в стране создается руководимый канцлером центральный имперский банк, призванный осуществлять контроль над делами частных эмиссионных банков и пр. Имперский банк с этого времени становится мощным рычагом осуществления экономической политики правительства. Вводятся единые мера и вес, таможенные тарифы, патентное законодательство и пр. В течение двух-трех десятилетий страна превращается в одну из самых передовых и индустриально развитых стран Европы и мира.

Значительно усиливается политический вес немецкой буржуазии в стране и за рубежом, хотя по-прежнему в административно-бюрократическом аппарате, в дипломатии, в армии и других сферах задает тон консервативное юнкерство, ярким представителем которого был и сам канцлер.

Для первых лет канцлерства Бисмарка характерно преобладание либеральных методов и средств осуществления государственной власти. В это время не только снимается множество феодальных препон для развития предпринимательства и торговли, но и создается общеимперская партийная система, растут рабочие организации, партийная печать.

Ведущей буржуазной партией, задающей оппозиционный тон деятельности рейхстага, становится партия либеральной буржуазии — Национально-либеральная, под влиянием которой находилась в это время и значительная часть рабочего класса. Слева примыкала к ней мелкобуржуазная Прогрессистская партия, которая в 1884 г. сливается с левым крылом Национально-либеральной партии, образуя Немецкую свободомыслящую партию. Особое место в поли-

тической системе занимает разношерстная Католическая партия (Центра). Резко настроенная против Пруссии, она преследует партикуляристские цели.

Вместе с ростом промышленного пролетариата в 1869 г. возникает и первая рабочая Социал-демократическая партия (СДРП). В 1875 г. в результате объединения в Готе СДРП и Всегерманского рабочего союза (эйзенахцев и лассальянцев) формируется реформистская Социалистическая единая партия Германии (СЕПГ), которая по мере достижения своей организационной и политической зрелости становится во главе международного рабочего движения. Социал-демократы избираются в рейхстаг, их представительство со временем все больше растет. Социалистическая идеология становится господствующей среди рабочего класса, расширяется круг социалистических партийных изданий и пр.

Исторические силы, которые пришли в действие благодаря объединению страны, были сильнее реакционных устремлений ее правящих кругов, лично Бисмарка, который, неизменно исповедуя принцип великодержавности императора (прусского короля), должен был мириться как с неизбежным злом и с рейхстагом, и с всеобщим избирательным правом, и с активностью в нем политических партий. О. Бисмарк как бы перешагивал через самого себя, идя на союз с либеральной буржуазией, чтобы завершить дело объединения страны, ставшее главной исторической задачей "революции сверху".

Ситуация меняется в 1878 г., ставшем вехой наступления конца "либеральной эры" канцлерства Бисмарка. Застой в экономике, экономические трудности, рост влияния социалистов, успехи оппозиционных партий на выборах в рейхстаг — все это определяет резкий поворот правительства вправо. Правительство Бисмарка выдвигает проекты кардинальной финансово-экономической реформы, перехода от свободы торговли (главного требования либеральной буржуазии в сфере экономики) к протекционизму, к усилению правительственного вмешательства не только в экономику, но и в другие сферы общественной жизни, в частности пресечения с помощью репрессивного законодательства деятельности социалистов.

В это время фактически решается вопрос об установлении в сфере экономики и политики "твердой руки" канцлера. Все, кто выступал против нового курса, объявлялись

противниками подъема экономики, роста занятости в промышленности, сторонниками "безумных идей" социал-демократов, "ведущих народ к бунту, крови и насилию".

Поводом для начала наступления на социал-демократов стали два покушения на императора Вильгельма II в 1871 г. и 1878 г., в которых они безосновательно были обвинены. Бисмарк называл социалистов в печати не иначе как "бандой убийц". После первого покушения в 1871 г. он распускает рейхстаг и начинает массированную атаку против инакомыслия. В 1878 г. под угрозой очередного роспуска, манипулируя общественным мнением с помощью мифа "о красном призраке" (обвинений социалистов в покушении на собственность, в подрыве веры в Бога и пр.), он добивается принятия ранее отклоненного рейхстагом закона "Против общественно опасных стремлений социал-демократов", названного впоследствии "исключительным законом против социалистов".

Закон запрещал все организации, "имеющие целью посредством социал-демократических, социалистических и коммунистических стремлений свергнуть существующий государственный и общественный строй" (что было широко использовано против профсоюзов, для разгона рабочих касс взаимопомощи и др. рабочих организаций). Запрещались также собрания и печатные издания, пропагандирующие "подобные стремления", сбор средств с этой целью и пр. Полиции и местным властям по их усмотрению предоставлялось право запрещать собрания и распространение политической литературы, объявлять "малое осадное положение" и высылать лиц, "опасных для общественной безопасности", из мест их "вредной деятельности".

Нарушение закона угрожало денежным штрафом, тюремным заключением, запрещением заниматься определенными видами деятельности и пр. Фактически запрещалось распространение всяких социалистических идей. 1881 г. был определен как год окончания действия закона, но рейхстаг под жестким нажимом канцлера продлевает его.

На основании закона в 1878 г. было введено "малое осадное положение" в Берлине, в 1880 г. — в Гамбурге, в 1881 г. — в Лейпциге, что дало правительству право выслать из этих центров влияния социал-демократии 500 видных ее представителей. СЕПГ фактически была распущена, но ее фракция в рейхстаге оставалась действующей.

Неэффективность репрессивных мер против социалистов проявилась сразу же после принятия закона. Чтобы лишить социал-демократов опоры в массах, Бисмарк вслед за продлением действия закона 1878 г. в 1881 г. проводит беспрецедентную по тем временам акцию — вводит комплекс тщательно разработанных законов о социальном страховании: на случай болезни, в связи со старостью и инвалидностью в 1883 г. и при несчастных случаях в 1884 г., что и явилось одним из ярких примеров неизменно проводимой им политики социального маневрирования (бонапартизма). Действие закона распространялось, однако, лишь на часть рабочих, за счет которых и проводилось само страхование. Это послужило основанием его резкой критики в рейхстаге представителем социал-демократии А. Бебелем.

В конце 80-х гг., однако, проявилась со всей очевидностью бесперспективность управления общественной и политической жизнью Германии с помощью репрессивных законов и непоследовательных уступок рабочему движению. 1889—1890 гг. стали рекордными по количеству рабочих забастовок (более 1100), принимающих все более массовый характер. Социальная политика Бисмарка зашла в тупик.

Вильгельм II, претендуя на роль "народного монарха", "творца новой социальной политики", связывая рост забастовочного движения с "отсутствием заботы о рабочих со стороны большинства промышленников", вопреки сопротивлению Бисмарка, отменил в 1890 г. исключительный закон против социалистов, что и стало непосредственной причиной отставки "железного канцлера", а также последующей очередной либерализации политического режима. Законом 1899 г. были отменены также ограничения для всякого рода союзов, не выходящих за пределы империи, постановления отдельных германских государств, запрещающих вступление в союзы рабочих, в том числе и в избирательные союзы.

В деятельности германской социал-демократии после 1890 г. наступает важный этап борьбы в рейхстаге за утверждение принципов социальной справедливости при разработке Германского гражданского уложения, принятого в 1896 г.

При всех сменах методов и средств осуществления внутригосударственной политики неизменным, однако, оставался внешнеполитический агрессивный курс полуабсолютистского государства Германии, ставшего прямым следствием объединения страны "железом и кровью" под гегемонией Пруссии. "Рожденная в войнах нечестивая Германская

империя прусской нации, — писал великий немецкий писатель Томас Манн, — могла быть только милитаристским государством. Таковым оно и жило, занозой в теле человечества".

Прусско-германский милитаризм создал в Европе тот тип международных отношений, который вошел в историю XIX — начала XX в. под именем "вооруженного мира", сущностью которого стала систематическая подготовка к локальным войнам, а затем и к мировой войне. Германское правительство неуклонно готовилось к ней, создавая самую крупную агрессивную армию за счет увеличивающихся военных ассигнований. Это приводило к прямым нарушениям конституции, сопровождаемым парламентскими кризисами. Такой кризис, например, разразился в начале 70-х гг., когда рейхстаг, отклонив закон о "вечных", не вотируемых расходах на содержание армии, принял компромиссный закон 1874 г. о семилетнем сроке своего невмешательства в эту спорную сферу (правило септената) и тем самым лишил себя в значительной мере права финансового контроля над правительством. В 1900 г. этот закон был продлен еще на 7 лет.

Резкая активизация агрессивной милитаристской политики Вильгельма II перед первой мировой войной привела к новому изменению политического режима в-стране, к введению новых репрессивных законов. В 1908 г. принимается закон о союзах и собраниях, названный в народе "исключительным законом против молодежи", который запрещал лицам до 18 лет участвовать в политических союзах, в антивоенной деятельности и пр. После объявления войны сначала России, затем — Франции, в 1914 г. в Пруссии и других землях ужесточились нормы уголовного права против военнообязанных и военнослужащих, были введены осадное положение и военно-полевые суды, сфера действия которых расширилась за счет передачи им значительного круга дел: о сопротивлении властям, о государственной измене и других тяжких уголовных преступлениях. Установилась жесткая военная цензура над прессой.

Еще в 1912 г. на военном совете при кайзере было принято решение об увеличении в ближайшие полтора года германской армии до 800 тыс. человек. В 1913 г. вооруженные силы Германии достигали уже численности в 666 тыс. человек. Вместе с перевооружением армии было начато строительство нового военно-морского флота. В 1914 г. был принят

Закон о чрезвычайных полномочиях правительства, давший государственным органам право контроля над сырьем и топливом, его использованием для военных нужд, над распределением и выполнением правительственных военных заказов. В, различных отраслях промышленности были созданы военные комитеты, выполнявшие контрольные функции, и пр.

В 1916 году, после назначения начальником генерального штаба фельдмаршала Гинденбурга (будущего президента Германии) и его заместителем генерала Людендорфа, в условиях усилившейся конкуренции гражданских и военных властей, когда монарх лишился фактически всяких реальных полномочий, в Германии установилась фактически военная диктатура.

Несмотря на экономические трудности, была разработана новая гигантская программа вооружения армии, так называемая программа Гинденбурга, осуществление которой должно было дать Германии военное превосходство над странами Антанты и тем самым обеспечить ее победу в войне. Проведение программы в жизнь вверялось специальному Военному управлению, получившему неограниченные права в области руководства промышленностью. Закон 1916 г. "О вспомогательной службе Отечеству", на основании которого вводилась обязательная трудовая повинность для мужчин от 16 до 60 лет, а властям предоставлено было право проводить принудительную мобилизацию населения на любую работу, завершил процесс полной милитаризации труда в Германии.

Лишь после угрозы тотального поражения германской армии в конце сентября 1918 г. на совещании высших представителей военных и политических кругов страны Гинденбург и Людендорф поставили вопрос о выходе из войны и немедленном заключении перемирия. Больше грядущей катастрофы на фронте их страшило массовое антимилитаристское, антивоенное движение, начавшееся в Германии, угроза народной революции. Чтобы предотвратить ее, стала проводиться политика "парламентаризации власти", расширения прав рейхстага, ограничения власти кайзера и канцлера, установления контроля рейхстага над генеральным штабом и пр. С этой целью были приняты два конституционных закона в конце октября 1918 г. Но спасти правящий режим уже не могла новая либерализация политического режима. В стране началась революция, и Вильгельм II вынужден был отречься от престола.

Глава 5. Япония

Государственный строй Японии до середины 60-х гг. XIX в. Постепенное становление буржуазного государства, начавшееся во второй половине XIX в. в Японии, в ходе которого абсолютистская монархия превращалась в дуалистическую монархию буржуазного типа, не было связано с победоносной буржуазной революцией.

Япония до XIX в. была феодальной страной, процессы развития которой были в значительной мере заторможены политикой "самоизоляции" прежде всего от "западных варваров". Начиная с XV в. рост ремесла и торговли, развитие городов приводят к созданию местных рынков, к окончательному утверждению экономической и политической самостоятельности владетельных князей — представителей крупных феодальных домов — **даймё** ("большое имя"). Владения даймё охватывали провинции или группу провинций. Они лишь номинально признавали власть центрального военно-олигархического правительства, возглавляемого **сегуном** ("великим полководцем"), представителем одного из крупнейших и сильнейших феодальных домов. Первый сёгунат, приведший к фактическому отстранению от управления японского императора, который сохранял лишь религиозно-ритуальные функции, был установлен в Японии еще *в* **XII** в.

Определенной централизации государственной власти с помощью военной силы добились лишь сегуны из династии Токугава, в период третьего сёгуната (XVII—**XIX** вв.). Тогда же наиболее законченные формы приобрело в Японии и сословное деление, скрепленное законом и властью сегуна, выраженное формулой "си-но-ко-сё": самураи, крестьяне, ремесленники, торговцы. Самурайское, дворянское сословие — было неоднородным. Высший слой феодальных князей делился на 2 категории: фудай-даймё, занимавших все административные посты при сегуне, в том числе и в его правительстве **"бакуфу"** ("военно-полевая ставка"), и тодзама-даймё — "внешние" князья, отстраненные от *дел* управления.

К высшему слою самурайского сословия принадлежала и придворная (при императоре) аристократия (кугэ), полностью зависимая от сёгунской администрации, получавшая от нее "рисовые пайки". За счет "рисовых пайков" жила и основная масса служилого военного самурайства, входящая в армию сегуна или того или иного даймё. Самураи противостояли трем низшим сословиям. Только им принадлежало право занимать административные посты, государственные и военные должности. Исключительно самурайским занятием была военная служба.

В XVIII в., по мере развития ремесленного производства, домашней мануфактурной промышленности, феодальное сословие торговцев, занимающее самую низшую ступень феодальной лестницы, начало играть все более важную роль. Следствием развития товарно-денежных отношений стало разложение самурайского сословия, подпадающего под все большую зависимость от растущего торгово-ростовщического капитала. Крупнейший торговый дом Мицуи стал с XVII в. финансовым агентом самого сегуна, а затем банкиром императора.

В результате обеднения даймё самураи потеряли своих покровителей, а вместе с тем и "рисовые пайки", пополняя армию недовольных правящим режимом. Недовольство сегуном, ущемлявшим феодальную вольницу, зрело и среди значительной части даймё. Углубился с развитием товарно-денежных отношений и процесс расслоения японского крестьянства, беднейшая часть которого, задавленная тяжелейшими арендными платежами, налогами, голодом, злоупотреблениями администрации, грабежом ростовщиков, становится главной силой все более грозных народных, так называемых "рисовых бунтов".

Восстановление императорской власти. 1868 г. ознаменовал начало важного переломного этапа в истории Японии. События этого года получили название "реставрации Мэйдзи"[1], или "Мэйдзи-исин". Их первым политическим-

[1] Мэйдзи — "просвещенное правление" — официальное наименование годов правления японского императора Муцухито (1868—1912 гг.). Введение одним из первых актов нового правительства специального летоисчисления по названиям периодов правления того или иного императора было предпринято для упрочения в глазах населения политической и религиозной императорской власти.

результатом стало свержение сегуна и восстановление власти японского императора в форме абсолютной монархии. Эти события не переросли в буржуазную революцию в прямом смысле этого слова. В Японии в это время не было ни буржуазии, ни иной политической силы, способной отстаивать цели буржуазной революции, в частности ликвидацию феодализма, абсолютистского режима и пр.

Требования "реставрации Мэйдзи", соответствующие ранним этапам социальной, буржуазной по своей сути революции, стали формой проявления феодального национализма, усилившегося под прямым воздействием проникновения в Японию западного капитала.

В 1865 году Англия и затем США, стремящиеся "открыть" Японию, превратить ее в форпост своей колониальной политики на Дальнем Востоке, с помощью "политики канонерок" добиваются ратификации сегуном неравноправных торговых договоров, на основании которых "страна заходящего солнца" приравнивается в торговом отношении к полуколониальному Китаю.

Угроза потери своей независимости становится в Японии ускоряющим импульсом национального движения, развитие которого происходило по мере все большего осознания правящими кругами, самураями — "дворянскими революционерами" необходимости "возрождения и единства страны", создания сильного централизованного государства, способного обеспечить ее независимое, самостоятельное существование. Единственный путь к этому — проведение буржуазных по своему характеру реформ.

Начавшаяся в Японии в конце 60-х гг. борьба между сторонниками сегуна и императора была связана не с тем, проводить или не проводить реформы, настоятельная необходимость которых стала очевидной, а с тем — кто их будет проводить. Лозунги устранения власти сегуна и восстановления власти императора, имеющей традиционное религиозное обоснование, становятся той общей идейной платформой, на которой и происходит объединение реформаторских сил. Показательна и религиозная окраска антибакуфской идеологии: буддизму — религии сегуна противопоставляется древняя религия японцев **синто** — обожествляющая императора.

Дальновидные самурайские круги видели в императорском престоле, в культе императора единственно надежную

опору в деле консолидации японцев перед внешней угрозой. Не случайно именно, в это время в Японии формируется "тэнноизм" (от слова тэнно — Сын Неба, древнего названия японского императора) как сложное многоплановое явление, получившее название "императорский путь", несущее политический, идеологический, религиозный и мировоззренческий смысл, ставшее объединительным началом, которое выработало у японцев особое чувство национальной общности.

Внедрение тэнноизма означало прямое нарушение японской религиозной традиции веротерпимости (японцы, как известно, поклонялись божествам различных религий). Используемый правящими кругами как инструмент идеологического завоевания масс, он служил не только решению национальных задач Японии, но и в силу своей националистической направленности последующей агрессивной внешней политике Японии.

Переворот 1868 г. в Японии носил мирный, бескровный характер. Он был осуществлен без непосредственного участия народных масс. Пик крестьянских выступлений в форме так называемых "рисовых бунтов" падает на 1866 г. В 1867—1868 гг. народный протест носил характер скорее традиционных для Японии ритуальных шествий и плясок, которые часто инициируются самими правящими кругами, чтобы "выпустить пар" народного недовольства.

Последний сёгун Кейки сам отрекся от престола, заявив, что единовластие является "необходимым условием в сложившейся ситуации". "Мимолетная гражданская война", как ее называют историки, вылилась лишь в короткое столкновение самурайских армий из-за отказа сегуна подчиниться императору, политическая и военная поддержка которого как внутри, так и вовне Японии ширилась изо дня в день. На стороне императора, например, выступали почти полностью независимые даймё Юго-Западных княжеств с, их современными по тем временам вооружением и организацией войска. Не было открытого военного столкновения и с Англией и США. Японские правящие круги под дулами западных пушек очень скоро отказались от борьбы за "изгнание варваров". Невыгодна была дестабилизация политической обстановки в Японии и западным странам, осознавшим на примере Китая пагубность, разрушительную силу народных восстаний, и в силу этого очень скоро сменивших под-

держку сегуна поддержкой императора. Не случайно сами реформы проводились при непосредственном участии британской миссии в Японии.

Правящие круги Японии в ходе проведения реформ, своеобразной "революции сверху", решали, таким образом, две задачи — общенациональную задачу защиты страны от потери ею суверенитета и скорее контрреволюционную по отношению к народному движению социальную задачу, целью которой было перевести это движение из русла революционной борьбы в русло реформ.

Буржуазные реформы 70—80-х гг. Перед новым правительством встала задача ускоренного укрепления страны в экономическом и военном отношении, сформулированная лидерами Мэйдзи в виде лозунга "создание богатой страны и сильной армии". Важнейшим шагом к осуществлению этой политики была **аграрная реформа 1872—1873 гг.,** которая имела далеко идущие социальные последствия. Реформа, закрепившая новые, сложившиеся уже к тому времени поземельные отношения, привела к ликвидации феодальных прав на землю. Земля превратилась в отчуждаемую капиталистическую собственность, облагаемую единым поземельным налогом в пользу государственной казны. Если крестьяне, наследственные держатели земельных участков, получали их в собственность, то крестьяне-арендаторы никаких собственнических прав на землю не приобрели. Право собственности на заложенную землю было признано за теми, кому эта земля была заложена. У крестьян была изъята и общинная земля — луга, леса, пустоши. Реформа, таким образом, способствовала сохранению кабальных условий земельной аренды, дальнейшему обезземеливанию крестьян, расширению землевладения так называемых новых помещиков, которые скупили впоследствии и большую часть общинной земли, объявленной по реформе государственной, императорской собственностью.

Одной из главных целей этой акции было получение государственной казной средств, необходимых для превращения Японии в "современное" государство, для модернизации промышленности и укрепления армии. Князьям сначала была установлена высокая пенсия, равная 10% условного валового годового земельного дохода. Затем эта пенсия была капитализирована и князья получили денежную компенсацию за землю в виде правительственных процентных

облигаций, с помощью которой японская знать в 80-х гг. стала обладательницей значительной доли банковского капитала. Это способствовало впоследствии ее быстрому переходу в разряд верхушки торгово-финансовой и промышленной буржуазии.

Прежние удельные княжества были реорганизованы в **префектуры,** непосредственно подчиненные центральной власти. Вместе с феодальными правами на землю князья окончательно лишились на местах и политической власти. Этому способствовала и административная реформа 1871 г., на основе которой в Японии было создано 50 крупных префектур во главе с назначаемыми из центра префектами, строго отвечающими за свою деятельность перед правительством. Таким образом, ликвидировался феодальный сепаратизм, завершалось государственное объединение страны, являющееся одним из главных условий развития внутреннего капиталистического рынка.

Аграрная реформа привела к укреплению позиций "новых помещиков", новой денежной знати, состоящей из ростовщиков, рисоторговцев, сельских предпринимателей, зажиточной сельской верхушки — госи, фактически сконцентрировавших землю в своих руках. В то же время она больно ударила по интересам мелких землевладельцев-крестьян. Высокий поземельный налог (отныне 80% всех государственных доходных поступлений шло от поземельного налога, достигавшего часто половины урожая) привел к массовому разорению крестьян, к бурному росту общего числа крестьян-арендаторов, эксплуатируемых с помощью рычагов экономического принуждения[1].

Реформа имела и важные политические последствия. Сохранявшееся помещичье землевладение и японский абсолютизм были взаимосвязаны. Помещичье землевладение могло оставаться нетронутым почти до середины XX в., даже в условиях хронического кризиса сельского хозяйства, только за счет прямой поддержки абсолютистским государством. В то же время "новые помещики" становились неизменной опорой абсолютистского правительства.

Требования, продиктованные угрозой экспансии стран Запада, нашедшие выражение в формуле "богатая страна,

[1] Через несколько десятилетий число крестьян-арендаторов Японии достигло 70% всего сельского населения страны.

сильная армия", определили в значительной мере содержание и других реформ Мэйдзи, в частности военной, ликвидировавшей старый принцип отстранения низших сословий от военной службы.

В 1878 году был введен **закон о всеобщей воинской повинности.** Его принятие стало прямым следствием, во-первых, роспуска самурайских формирований, во-вторых, провозглашения в 1871 г. "равенства всех сословий". Хотя армия Японии создавалась по европейскому образцу, ее идеологическую основу составляла средневековая самурайская мораль с культом императора — "живого бога", патернализмом ("офицер — отец солдат") и пр.

В 1872 году был принят также закон **о** ликвидации старых званий, упрощавшее сословное деление на высшую знать (кидзоку) и низшее дворянство (сидзоку); все остальное население было отнесено к "простому народу". "Равенство сословий" не шло дальше военных целей, разрешения смешанных браков, а также формального уравнения в правах с остальным населением касты отверженных ("эта"). Офицерские должности и в новой армии замещались самураями. Воинская повинность не стала всеобщей, от нее можно было откупиться. Освобождались также от воинской повинности чиновники, студенты (в основном дети из состоятельных семей), крупные налогоплательщики.

Капиталистическому развитию страны способствовали и ликвидация всех ограничений на развитие торговли, феодальных цехов и гильдий, тарифных барьеров между провинциями, упорядочение денежной системы. В 1871 г. были введены свободное передвижение по стране, а также свобода выбора профессиональной деятельности. Самураям, в частности, было разрешено заниматься торговлей и ремеслом. Кроме того, государство всемерно стимулировало развитие капиталистической промышленности, предоставляя предпринимателям займы, субсидии, налоговые льготы, вкладывая средства государственной казны в строительство железных дорог, телеграфных линий, предприятий военной промышленности и пр.

В общем русле революционных преобразований проходила и реформа японской школы, традиционной системы образования, открывшая двери для достижений западной науки. Правительству Мэйдзи в этой сфере пришлось решать сложную задачу. С одной стороны, для него было оче-

видно, что без модернизации японской школы, образования по западному образцу, решить задачу создания богатого, сильного государства невозможно, с другой — чрезмерное увлечение западными науками и идеями было чревато потерей самобытной культуры, распадом целостности сложившейся японской нации, основанной на скрепляющей ее тэнноистской идеологии.

Заимствование чужеродных достижений культуры в этой связи носило исключительно утилитарно-практический характер и не затрагивало духовных основ японского общества. Как говорили тогда в Японии, развитие страны должно совмещать "японский дух и европейские знания". Японский дух требовал прежде всего воспитания в духе синтоизма, почитания "живого бога" императора. Чтобы обеспечить господствующее положение синтоизма, христианство в 1873 г. было запрещено, буддизм поставлен в прямую зависимость от государственной религиозной идеологии. В 1868 г. был принят указ о "единстве отправления ритуала и управления государством", создано по старому образцу **"Управление по делам небесных и земных божеств"** (Дзингикан). В Японии стал закладываться, таким образом, тот специфический японский порядок, когда сугубо политические проблемы государства становились содержанием религиозных обрядов, ритуала.

Примером этому может служить знаменательное богослужение императора в 1868 г., в ходе которого он дал клятву перед синтоистскими божествами "Неба и Земли" создать в будущем "широкое собрание" и решать все дела "в соответствии с общественным мнением", искоренить "плохие обычаи прошлого", заимствовать знания "во всем мире" и пр.

В 1869 году Дзингикан учреждает институт проповедников, которые должны были распространять среди народа тэнноистские принципы, положенные в основу династийного культа "единства отправления ритуала и управления государством". В 1870 г. принимаются два новых императорских указа о введении общенациональных богослужений, а также о пропаганде великого учения "тайкё" — доктрины о божественном происхождении японского государства, ставшего идеологическим оружием японского воинствующего национализма.

Явная противоречивость политики духовного воспитания японцев и "заимствования знаний во всем мире"^ а

также начавшееся движение под лозунгом "культуры и просвещения народа" заставило правительство принять в 1872 г. **Закон о всеобщем образовании,** ослабить давление на буддизм, преобразовать "Управление по делам небесных и земных божеств" в **Министерство религиозного образования,** чиновники которого стали называться не проповедниками, а "моральными инструкторами", призванными распространять как религиозные, так и светские знания.

Закон о всеобщем образовании 1872 г. не привел к осуществлению провозглашенного демагогического лозунга "ни одного неграмотного", так как обучение оставалось платным и по-прежнему очень дорогим, но он послужил целям обеспечения развивающейся капиталистической промышленности и нового административного аппарата грамотными людьми.

Борьба за демократизацию политического строя. Образование политических партий Японии. В императорское правительство Японии в 1868 г. вошли даймё и самураи Юго-Западных княжеств, сыгравшие важную роль в свержении сегуна. Правящий блок не был буржуазным, но он был тесно связан с финансово-ростовщической буржуазией и сам в той или иной мере втянут в предпринимательскую деятельность.

У антибакуфских социально-политических сил Японии с самого начала не было конструктивной программы перестройки старого государственного аппарата и тем более его демократизации. В "Клятве", провозглашенной в 1868 г., император обещал "создание совещательного собрания", а также решение всех дел управления "согласно общественному мнению", без указания конкретных сроков.

Последующие десятилетия 70—80-х гг. были отмечены дальнейшим ростом политической активности различных социальных слоев. На общем фоне широкого народного движения усиливаются оппозиционные настроения среди торгово-промышленной буржуазии, самурайских кругов, выступающих против засилия в государственном аппарате приближенной к императору знати. Политически активизируются определенные круги помещиков и сельской богатой верхушки, требующие снижения налогов, гарантий предпринимательской деятельности, участия в местном управлении.

Настроения протеста, выливающиеся в требования изменения государственного управления и принятия консти-

туции, приводят к объединению оппозиционных, демократических течений в широкое **"Движение за свободу и народные права".** Использование либеральной оппозицией укоренившихся и доступных широким массам стереотипов религиозного сознания сделало это движение поистине массовым. Лозунги движения основывались на центральном в японском религиозном сознании понятии "Неба" как высшего начала, способного наделить чем-то или погубить человека. Восприняв идеологию французских просветителей о естественных правах человека, лидеры "Движения за свободу и народные права" искали ключ к пониманию ее сути в традиционных понятиях. Естественные права человека при переводе на японский трансформировались, таким образом, в "права человека, дарованные Небом", а "свобода и народные права" соотносились с конфуцианским требованием разумности ("ри") и справедливости ("га").

Правительство ответило на требования конституционных реформ репрессиями, арестами, преследованиями прогрессивной печати и пр. Вместе с тем перед угрозой народных выступлений в правительстве зреет понимание необходимости компромисса с либеральной оппозицией. В 1881 г. император издает указ о введении с 1890 г. парламентского правления. В преддверии конституционных реформ происходит значительная перестройка всей политической системы страны. Буржуазно-либеральная оппозиция организационно оформляется в политические партии. В 1881 г. была создана **Либеральная партия** (Дзиюто), которая представляла интересы помещиков, средних городских слоев и сельской буржуазии. К ним примыкали и умеренно настроенная часть крестьянства, мелкие собственники. **Партия конституционных реформ** (Кайсинто), в которую вошли представители средних слоев, буржуазии, интеллигенции, созданная в 1882 г., стала другой умеренной партией оппозиции.

Политические программные требования у обеих партий были почти одинаковы: введение парламентских форм правления, политических свобод, местного самоуправления, ликвидация монополии в управлении страной узкого круга бюрократии и самурайства. Они дополнялись экономическими требованиями снижения налогов, пересмотра неравноправных договоров с западными странами, укрепления позиций японской буржуазии за счет развития внешней торговли, проведения денежной реформы и пр. В рамках Либе-

ральной партии формируется левое крыло, ставящее своей задачей установление республики, лидеры которого в 1883—1884 гг. возглавляют открытые антиправительственные выступления. После начала работы парламента в 1890 г. партии Дзиюто и Кайсинто стали играть все более пассивную роль в политической жизни страны. В 80-х гг. начинает проявлять себя как самостоятельная социальная и политическая сила растущий рабочий класс Японии. Создаются первые рабочие организации, в рабочее движение проникают социалистические идеи.

На требования оппозиции правительство отвечает созданием правительственной **Конституционно-императорской партии** (Мэйсэйто), деятельность которой была направлена на то, чтобы ограничить будущие конституционные реформы угодными ему рамками. Требования этой партии не идут дальше пожеланий "свободы слова и печати совместно с общественным спокойствием". Охранительным целям, наряду с созданием правительственной партии, служило и предконституционное законодательство. Так, законом 1884 г. в Японии на европейский манер вводились новые титулы знатности: князей, маркизов, графов, виконтов, баронов, которым было предоставлено впоследствии право формировать верхнюю палату японского парламента.

В 1885 году создаются отдельные министерства и кабинет министерств европейского образца, ответственный в своей деятельности перед императором. В 1886 г. восстанавливается в качестве совещательного органа при императоре ликвидированный ранее **Тайный совет. В** этом же году вводится экзаменационная система назначений на чиновничьи должности. В 1888 г. проводится новая административная реформа. В каждой префектуре создаются выборные органы управления, обладающие совещательными функциями, которые, в свою очередь, находятся под строгим контролем министерства внутренних дел. Своеобразным венцом этого законодательства стал **полицейский закон об охране порядка,** принятый в 1887 г. и закрепивший под страхом суровых наказаний создание тайных обществ, созыв нелегальных собраний, издание нелегальной литературы. Движение "за свободу и народные права" было разгромлено с помощью репрессивных мер.

Конституция 1889 г. Во исполнение обещания император "дарует" в 1889 г. своим подданным Конституцию, отменить или изменить которую мог только он сам.

Решающую роль в подготовке "Конституции великой Японской империи" сыграл глава Конституционного комитета, будущий премьер-министр Японии Хиробуми Ито, который исходил из того, что так как в Японии не существует "объединяющей религии", подобно западному христианству, то центром конституционного правления должна стать императорская династия, олицетворявшая государство и нацию.

Новая Конституция (а также ее официальный комментарий), представляла собой умелое переложение принципов, заимствованных из западных конституций (и прежде всего прусской Конституции 1850 г.), на основополагающих началах тэнноистской идеологии. В этом заключалась суть политического компромисса между теориями синтоистских традиционалистов и сторонников западного конституционализма, призванного прекратить общественное брожение, вызванное движением "за свободу и народные права".

Согласно ст. 1, в Японской империи царствует и ею правит **император,** принадлежащий к "единственной и непрерывной во веки веков" династии. Особа императора, в соответствии с "божественным" законом, объявлялась "священной и неприкосновенной". Император как глава государства имел право объявлять войну и мир, заключать договоры, созывать и распускать парламент, руководить вооруженными силами, жаловать дворянство и пр. Законодательная власть, согласно Конституции, также вверялась "императору и парламенту" (ст. 5). Император утверждал законы и предписывал их исполнение. На основании ст. 8 конституции императорские указы, изданные в случае "настоятельной необходимости поддержания общественного порядка", во время перерывов в работе парламента имели силу закона. Эти указы и появлялись, как правило, во время парламентских каникул, которые длились 9 месяцев в году. Императору также принадлежало право введения в стране осадного положения.

Министры, как и все высшие должностные лица, не только назначались императором, но и были ответственны перед ним. Их деятельность рассматривалась как служение императору — сакральному центру конституционного порядка. Сам же император был ответственен только перед Богом, чему противоречило, на первый взгляд, требование Конституции осуществлять им свою власть "в соот-

ветствии с Конституцией" (гл. 4). Видимость этого противоречия устранялась главным конституционным постулатом, что сама конституция — "божественный дар" императорского самоограничения, предоставления императором некоторых прав парламенту, правительству, подданным. Конституция и построена по этой концептуальной схеме самоограничения, путем перечня прав парламента, правительства, а также прав и свобод подданных.

В комментариях к конституции Ито, провозглашая императора священным, центром нового конституционного порядка, подчеркивал, что конституция — его "благожелательный и милосердный дар". Касаясь вопроса ответственности министров перед императором, а не перед парламентом, он рассматривал деятельность самого парламента как служение императору путем "внесения своей доли в гармоничное осуществление уникального государства — семьи", во главе которой и стоит император.

Парламент, наделенный по конституции законодательными правами, состоял из двух палат: **палаты пэров** и **палаты представителей.** Каждая палата имела право выступать с представлениями правительству, "касающимися законов и другого рода предметов", но ст. 71 Конституции запрещала парламенту какие-либо обсуждения относительно изменений в статусе императорского дома. Для решения вопросов в палатах требовалось абсолютное большинство голосов.

По избирательному закону 1890 г. нижняя палата избиралась на основе высокого (в 25 лет) возрастного ценза, а также имущественного ценза (15 иен прямого налога) и ценза оседлости (1,5 года). Женщины и военнослужащие не получили избирательных прав. Избирательным правом, таким образом, пользовалась незначительная часть населения Японии, около 1%. Членами верхней палаты были принцы крови, представители титулованной аристократии, крупные налогоплательщики и лица, имеющие "особые заслуги" перед императором. Срок полномочий нижней палаты определялся в 4 года, верхней — в 7 лет. Министры были призваны лишь "подавать совет императору". Института "вотум недоверия" Конституция не знала.

Парламентский контроль выражался только в праве запроса правительству не менее чем 30 депутатами, при этом министры могли уклоняться от ответа на запрос, кото-

рый мог быть отнесен к разряду "секретных". Отсутствовал фактически у японского парламента и такой мощный рычаг давления на правительство, как контроль над финансами, так как конституция не предусматривала ежегодного парламентского вотирования бюджета. В случае отклонения бюджета парламентом правительство могло применить бюджет предыдущего года. Кроме того, ст. 68 Конституции предусматривала постоянный расходный фонд, утверждаемый на несколько лет, а также денежные суммы "для осуществления правомочий самого императора" и для расходов, "связанных с обязательствами правительства". Расходы правительства без согласия парламента могли быть узаконены и самим императором.

В Конституции нашла отражение относительно самостоятельная роль военщины, правящей монархической бюрократии, — двуединой силы, ставшей со времен буржуазных реформ активным проводником интересов господствующих классов: полуфеодальных помещиков и крепнущей монополистической буржуазии. Это выражалось, в частности, в особом, привилегированном положении таких звеньев государственного аппарата, как Тайный совет, **Генро** (совет старейшин), **Министерство двора,** в ведении которого находились огромные земельные владения императора, а также руководящей верхушкой армии. Тайный совет, состоящий из президента, вице-президента и 25 советников, назначался императором из высших военно-бюрократических кругов. Он был независим как от парламента, так и от кабинета министров. Ему предписывалось по ст. 56 Конституции обсуждать государственные дела по запросам императора. Фактически каждое сколько-нибудь важное решение в государстве должно было согласовываться с членами Тайного совета, от него же исходило одобрение императорских указов и назначений. Внеконституционный орган Генро, оказывавший решающее влияние на политику страны в течение полувека, состоял из пожизненно занимающих свои места представителей знати бывших Юго-Западных княжеств.

В 1889 году император установил, что все наиболее значимые вопросы, относящиеся к армии и флоту, начальники соответствующих штабов докладывают ему, минуя правительство, даже военного и морского министров. Военщина могла тем самым влиять на решение императора о замещении двух главнейших постов в правительстве — военного и

морского министров, предрешая тем самым вопрос не только о составе правительства, но и его политике. Это положение в 1895 г. было законодательно закреплено. Посты военного и морского министров могли замещать лишь военные, находящиеся на действительной военной службе.

Специальный раздел Конституции был посвящен правам и обязанностям японских подданных (платить налоги и нести военную службу), которые отождествлялись с их долгом перед "божественным" императором. Среди прав и свобод японских подданных названы свобода выбора местожительства, перемещения, свобода от произвольных арестов, слова, печати, вероисповедания, собраний, петиций, союзов. Но все эти свободы допускались в "установленных законом пределах".

Сугубо формальный характер этих прав и свобод особенно ярко проявился в отношении свободы вероисповедания, затрагивающей самую чувствительную сторону японского мировоззрения. Требование отделения религии от государства, признания свободы вероисповедания все настойчивее стали звучать еще в период, предшествующий принятию конституции, по мере того, как идеи свободы и равенства овладевали умами наиболее образованных слоев общества. Под влиянием этих требований в 1877 г. было ликвидировано Министерство религиозного образования.

Пересматривая в очередной раз свою религиозную политику, правительство в 1882 г. предприняло хитроумный ход. Формально провозгласив "свободу религии", оно объявило синтоизм не религией, а государственным ритуалом. В связи с этим всем синтоистским священникам императорских и государственных святилищ было запрещено совершать религиозные обряды и проповеди. Они должны были отправлять, лишь государственные ритуалы, верховным блюстителем которых в качестве главного священнослужителя становился сам император, что лишь усиливало его религиозный авторитет. Синтоизм, таким образом, превращался в некую "сверхрелигию", непосредственно включенную в государственную систему.

Сознательному восприятию индивидуальных прав и свобод препятствовало и целенаправленное внедрение властями в общественное сознание принципа "священной японской национальной общности" ("кокутай"), идеи, четко выраженной Ито, что "отношения между властями и поддан-

ными были изначально определены при основании японского государства".

Формальное закрепление буржуазно-демократических прав и свобод не могло изменить сугубо консервативного характера Конституции 1889 г., но Конституция стала определенным шагом вперед по пути крайне ограниченной демократизации японского общества. Вместе с утверждением представительного органа, провозглашением буржуазно-демократических прав и свобод она способствовала становлению фактически новой переходной формы японского государства от абсолютной к дуалистической монархии, в рамках которой в последующие десятилетия не только консервировались феодальные пережитки, но и происходило стремительное развитие японского капитализма.

Создание судебной системы. Конституция 1889 г. определила лишь общие принципы будущей перестройки судов в Японии, формально установив несменяемость и независимость судей, деятельность которых осуществлялась "от имени императора и согласно законам". Компетенция общих судов была ограничена, они не могли рассматривать жалобы на действия администрации. Статья 60 Конституции предусматривала создание особых, административных судов, деятельность чиновников была выведена за рамки судебного контроля. Право амнистии, согласно ст. 16 Конституции, принадлежало императору, так же как и замена наказания по суду.

Старая судебная система и судопроизводство в Японии перестраивались медленно. Еще до принятия конституции японскими политическими деятелями, юристами было проведено широкое изучение судебных и правовых систем западных стран. Этому способствовала деятельность вновь созданных таких научных центров, как Франко-правовая школа (1879), Профессиональная правовая школа Мэйдзи (1881), Английская школа права (1885) и пр.

С 1872 года в суды стали допускаться представители прессы, были запрещены пытки при разрешении гражданских дел, формально уничтожены сословные различия, запрещена кровная месть. В 1874 г. ограничиваются, а затем полностью запрещаются пытки в уголовном судопроизводстве.

В 1890 году на основе **Закона об организации судов** происходит упорядочение судебной системы Японии, создаются местные окружные, апелляционные судебные инстан-

ции. Из судей апелляционных судов и Большого суда правосудия образовались коллегии административных судов.

Закон в соответствии с конституцией формально закрепил принцип несменяемости и независимости судей, предусмотрев возможность смещения, понижения судьи в должности только в случаях привлечения его к уголовной ответственности или наказания в дисциплинарном порядке. С этой целью в этом же году был принят Закон о дисциплинарной ответственности судей. Непосредственные рычаги давления на судей сохранялись у министра юстиции, обеспечивающего общий административный надзор за японским правосудием, обладающего правом выдвижения судей на высшие судебные и административные посты.

Для замещения должности судьи, согласно Закону 1890 г., требовались юридические знания и профессиональный опыт. Судьями становились лица, сдавшие соответствующие экзамены и успешно прошедшие испытательный срок службы в органах суда и прокуратуры в течение трех лет.

Законом 1890 г. предусматривалось также создание **Высшего публичного департамента прокуратуры** со штатом местных прокуроров, подчиняющихся строгой субординации. К прокурорам предъявлялись те же квалификационные требования, что и к судьям, на них также распространялся контроль министра юстиции, которому принадлежало право давать указания прокурорам по тем или иным судебным делам.

В 1893 году был принят **Закон об адвокатуре.** Адвокаты стали участвовать в работе суда. Адвокатский корпус находился под жестким контролем как министра юстиции, так и прокуратуры. Адвокаты также подпадали под юрисдикцию дисциплинарных судов. Право привлекать их к дисциплинарной ответственности принадлежало прокурорам. Несмотря на все эти нововведения, "правоохранительная" система Японии еще долго оставалась репрессивным придатком имперской власти.

Государство Японии после принятия Конституции. Эпоха промышленного развития в Японии почти полностью совпала со временем перехода к крупному корпоративному капитализму. Этому способствовала целенаправленная политика абсолютистского государства, осуществление им широких экономических и военных функций. В целях преодоления технического и военного отставания от передовых

капиталистических государств японское государство не только всемерно стимулировало развитие частного капиталистического предпринимательства, но и само активно участвовало в промышленном строительстве, широко субсидируемом за счет налоговых поступлений. Государственной казной финансировалось строительство большого числа военных предприятий, железных дорог и пр. Промышленным строительством руководило созданное в 1870 г. министерство промышленности.

- Сращивание банковского и промышленного капиталов, относительно раннее образование японских монополий были ускорены последующей передачей за бесценок банковским домам, таким, как Мицуи, Сумитомо и другие, промышленных предприятий, принадлежавших государству. Возникают монополистические концерны ("дзайбацу"), представляющие собой ряд связанных фирм, контролируемых одной материнской фирмой или группой финансистов.

Японское государство, однако, консервируя феодальные пережитки во всех сферах жизнедеятельности японского общества, еще долго уступало по уровню развития Европе и США. В социальной области существовали не только полуфеодальное помещичье землевладение, кабальная эксплуатация крестьян-арендаторов, засилие ростовщиков, сословные различия, но и жесточайшие формы эксплуатации, социальное бесправие рабочих, полуфеодальная контрактация промышленниками рабочей силы в деревне и пр. В политической области феодальные пережитки выражались в абсолютистском характере японской монархии с преобладающей ролью помещиков в правящем помещичье-буржуазном блоке, сохранившемся вплоть до первой мировой войны, в политическом засилии помещиков в японской деревне.

Не успев быть признанной в качестве конкурента другими мощными в военном отношении державами, Япония очень рано пошла по пути экспансионистской политики. В целях передела мира в свою пользу в 1876 г. началась японская военная активность в Корее, в 1894 г. японская военщина развязала войну в Китае.

Создание большой современной армии и военно-морского флота стало особой заботой нового японского императорского правительства с первых дней его существования. Этому способствовали та важная роль, которую играли в

государстве влиятельные милитаристские клики, недовольство сотен тысяч самураев, оказавшихся не у дел, лишившихся своих прежних феодальных привилегий, тэнноистская идеология с ее мифами о великой миссии японцев как нации "уникальных моральных качеств", призванной самими богами "спасти человечество", установить гармонию во всем мире путем распространения на него власти "богоравного тэнно". Именно в это время в Японии распространился лозунг "весь мир под одной крышей", рассматривавшийся как божественный императив.

Пособником милитаризации страны, военных авантюр фактически стал и японский парламент. После японо-китайской войны 1894—1895 гг. все парламентские оппозиционные партии стали единодушно поддерживать военную политику правительства, из года в год увеличивавшего военные ассигнования.

Армии наряду с разветвленным полицейским аппаратом отводилась в это время и важная роль в охране правящего режима. С этой целью она всемерно ограждалась от проникновения демократических идей, изолировалась от политической жизни страны. Военнослужащие не только лишались избирательного права, но и всех других политических прав и свобод, которые могли применяться к ним, согласно ст. 32 Конституции, "лишь постольку, поскольку они не противоречили уставам и военной дисциплине".

Строительство новой армии и военно-морского флота происходило с помощью иностранных специалистов, главным образом из Англии и Франции. Молодых японцев для изучения военного дела посылали за границу. Свойственны были японской армии и сугубо феодальные черты — засилие в течение многих десятилетий самурайских элементов, преобладание в руководстве армии и флота выходцев из феодальных кланов бывших Юго-Западных княжеств и др.

При общей поддержке политически активной частью японского общества милитаристско-экспансионистской государственной политики правящему блоку удалось сформировать в 1898 г. достаточно дееспособное парламентское большинство. Благодаря созданию "конституционной партии", объединившей и оппозицию, в том же году был сформирован первый в истории Японии партийный кабинет. Несмотря на недолговечность и искусственность парламентского кабинета, в который вошли представители одной про-

правительственной партии, сам факт его создания стал важным политическим событием, заставившим военно-бюрократические круги по-новому взглянуть на роль политических партий и самого парламента. В 1890 г. в Японии была проведена реформа избирательного права, расширившая число избирателей. Так началось медленное, непоследовательное (сопровождаемое, например, расширением полномочий Тайного совета за счет парламента и пр.) перерастание абсолютной монархии в ограниченную, дуалистическую, которое было прервано последующей подготовкой к "большой войне" и установлением монархо-фашистского режима в Японии.

Глава 6. Китай

Империя Цинов в XIX в. К началу XIX в. в Китае по-прежнему продолжало существовать традиционное общество, в котором определенное развитие приобрели мелкое крестьянское ремесло и кустарная промышленность. Вместе с тем в некоторых районах страны началось довольно широкое распространение товарно-денежных отношений. Шел процесс концентрации земельной собственности и обезземеливания крестьянства. Жестокая эксплуатация крестьян и городской бедноты феодалами, ростовщиками и торговцами дополнялась национальным гнетом.

Как уже отмечалось ранее (см. часть 1 учебника), с XVII в. Китаем правила маньчжурская династия Цин. Маньчжуры занимали главные посты в вооруженных силах и гражданской администрации. Власть верхушки немногочисленных маньчжурских племен над многомиллионным китайским народом держалась на союзе завоевателей с китайскими феодалами.

Утвердившись на троне китайских императоров — богдыханов, маньчжуры не внесли больших изменений в структуру государственных органов предыдущей династии. Китайский император являлся неограниченным монархом, замещавшим трон наследственно и по принципу первородства. Но этот порядок строго не соблюдался. Император перед кончиной мог избрать своим преемником любого из своих сыновей, а если таковых не было, то любого из принцев императорской крови. Император был верховным законодателем и верховным жрецом, которому принадлежало исключительное право принесения жертв и молений "Верховному небу", а также неограниченное право карать и миловать своих подданных.

Высшими государственными учреждениями империи Цинов были Императорский секретариат и Военный совет. Первоначально важнейшими военными и гражданскими делами ведал Императорский секретариат, созданный еще в 1671 г. из равного числа маньчжурских и китайских сановни-

ков. После 1732 г., когда для более оперативного руководства военными действиями в завоевательных походах богдыханов был учрежден Военный совет, решение всех важных государственных дел перешло к этому новому органу.

Высшая исполнительная власть осуществлялась императором, как и при династии Минов, через шесть центральных министерств (приказов): чинов, налогов, церемоний, военного, уголовных наказаний, общественных работ. Имелись также и другие центральные учреждения. Так, контроль за деятельностью столичных и местных чиновников осуществляла ведущая свою историю со II в. до н. э. Палата цензоров, а разбором кассационных жалоб занимался Верховный суд.

Китай времен Цинской династии характеризовался наличием сильной власти на местах, сосредоточенной главным образом в руках наместников и губернаторов. Страна была разделена на провинции, а последние, в свою очередь, на области, округа и уезды. Во главе каждой провинции стояли военный и гражданский губернаторы (чаще всего они были маньчжурами), которые подчинялись наместнику, сосредоточившему в своих руках военную и гражданскую власть. Области, округа и уезды возглавлялись начальниками, управляющими соответствующими единицами при помощи чиновников и старост стодворок и десятидворок. На всех уровнях судебная власть была соединена с администрацией, но обычно для осуществления судебных разбирательств выделялись специальные чиновники[1].

Формально доступ на государственную службу был открыт всем, сдавшим специальные экзамены на ученую степень, которые до последних лет династии Цинов были трех ступеней. Третья (высшая) степень присваивалась после экзаменов в уезде, затем в провинции, в столице. .

Чиновничество, как и при прежней династии, делилось на девять классов, каждому из которых присваивались определенные знаки отличия.

"Небесное государство" тайпинов. С конца XVIII в. капиталистические державы предприняли наступление на Китай с целью получить рынки сбыта и источники сырья.

[1] Подробнее о традиционной системе управления в Китае см.: История государства и права зарубежных стран. Учебник для вузов. Часть 1. М., 1996. С. 388—391.

С 1839 года англичане развернули против Китая военные действия, которые положили начало "опиумным войнам". Феодальная армия не могла противостоять первоклассно вооруженным сухопутным войскам и флоту Англии, а цинские власти показали полную неспособность организовать оборону страны.

В августе 1842 г. в Нанкине был подписан первый в истории Китая неравноправный договор. Этот договор открывал для торговли, кроме Гуанчжоу, еще четыре китайских порта. К Англии отошел остров Сянган (Гонконг). Цинское правительство обязалось также выплатить англичанам огромную контрибуцию, ликвидировать китайскую торговую корпорацию, монопольно занимавшуюся посреднической торговлей с иностранцами, и установить выгодный для Англии новый таможенный тариф.

В 1843 году Нанкинский договор был дополнен протоколом, согласно которому иностранцам предоставлялось право экстерриториальности в создаваемых ими сеттльментах, где устанавливалась не подчиненная китайским властям система управления, содержались иностранные войска и полиция. Местные китайские власти должны были в открытых портах не только разрешать систему этих иностранных поселений, но и выделять для них земли и дома за "справедливую" арендную плату. Иностранцы полностью изымались из-под юрисдикции китайских судов, для них устанавливалась консульская юрисдикция. Вслед за Англией неравноправные договоры с Китаем были заключены США и Францией (1844 г.).

Важным следствием "опиумной" войны явилось возникновение в стране революционной ситуации, развитие которой привело к потрясшему империю Цинов крестьянскому восстанию. Его возглавили руководители тайного антиманьчжурского общества *"Байманди осуэй"* ("Общество поклонения верховному владыке"). Главой общества и его идеологом был сельский учитель Хун Сюцюань. Общество проповедовало равенство и братство, для обоснования которых использовались некоторые идеи христианства. Конечную цель борьбы Хун Сюцюань видел в создании *"Тайпин гпянъго"* ("Небесного государства всеобщего благоденствия"), поэтому его последователи и стали именоваться тайпинами. Они пропагандировали и осуществляли на практике идеи уравнительного распределения, которые привлекали к тай-

пинам главным образом обездоленных людей. Но в их ряды вошли и представители торговой буржуазии и помещиков, привлеченные антиманьчжурской направленностью движения.

Восстание развивалось успешно. В 1851 г. повстанцы овладели окружным центром Юнань и заложили здесь основы своей государственности. Было провозглашено *"Тайпин тпяньго",* руководитель движения Хун Сюцюань получил титул небесного царя *{тянь ван),* царями (ванами) стали именоваться и пять других руководителей движения. Таким образом, как и в других крестьянских движениях, китайские крестьяне не пошли дальше установления "справедливой" монархии.

Тайпины уделяли большое внимание военному делу и в скором времени создали боеспособную армию, отличавшуюся строгой дисциплиной. В марте пи-г. войска тайпинов взяли Нанкин — столицу Китая в период Минской династии, который был провозглашен столицей "небесного государства". Вскоре после этого события был обнародован документ под названием "Земельная система небесной династии", значение которого выходило за рамки его официального наименования — практически он был программой антифеодальной крестьянской революции. Этот документ предусматривал распределение земли на уравнительных началах, освобождение крестьян от арендной платы помещикам, предоставление равноправия **женщинам,** вплоть до равного с мужчинами доступа на государственную службу, государственное содержание нетрудоспособных, меры борьбы с коррупцией и др.

Власть тайпинов на части территории Китая просуществовала до 1864 г. Основными причинами ее гибели, не считая некоторых стратегических просчетов тайпинских руководителей и раскола в их среде, были интервенция западных держав и внутреннее разложение таипинского движения. Тайпинские армии потеряли былую боеспособность, а тайпины в целом — широкую поддержку народа. Они потерпели поражение под ударами объединенных войск маньчжурской династии и китайских помещиков, поддержанных интервентами. Тем не менее восстание тайпинов имело большое историческое значение, явилось предтечей китайской буржуазно-демократической революции, предвестником национально-освободительной борьбы.

"Сто дней реформ". Тайпинское восстание и "опиумные" войны потрясли Цинский Китай. При этом в государственном строе не произошло существенных изменений, за исключением некоторых преобразований в структуре государственных органов.

Знаменательным событием явилось учреждение в 1861 г. после третьей "опиумной" войны государственного органа, ведающего иностранными делами, под названием Главная канцелярия по иностранным делам, которая не была ведомством по иностранным делам в обычном понимании этого слова. Главные чиновники канцелярии работали в ней по совместительству, были, как правило, некомпетентны, что затрудняло переговоры с ними представителей иностранных государств. И все же появление в государственной структуре специального органа по иностранным делам стало определенной вехой, означавшей конец многовековой изоляции страны. В 1885 г. появилось еще одно центральное ведомство — адмиралтейство (канцелярия по военно-морским делам). Организации его предшествовало уничтожение китайского флота во время франко-китайской войны 1884—1885 гг., закончившейся подписанием еще одного неравноправного договора и захватом французами Аннама. Однако средства, ассигнованные на строительство флота, ушли в основном на строительство летнего императорского дворца под Пекином, туда же были направлены и люди, предназначавшиеся для службы во флоте. Китай по-прежнему оставался безоружным перед лицом иностранной агрессии.

После подавления восстания тайпинов была отменена система двух губернаторов в провинциях (военного и гражданского) и местная власть сосредоточилась в одних руках. В структуре провинциального управления закрепились возникшие в последний период борьбы с тайпинским движением комитеты по восстановлению порядка, состоявшие из главных провинциальных чиновников, а именно: казначея, судебного чиновника, соляного контролера и зернового интенданта. Наместники получили право казнить без предварительной санкции сверху лиц, уличенных в принадлежности к тайным обществам, имеющим целью ниспровержение существующего строя, и "открытых мятежников и разбойников".

Вместе с тем маньчжуры, сохранив господствующее положение, были вынуждены предоставить китайским фео-

далам, спасшим вместе с иностранцами Цинскую династию, большее число государственных должностей. Характерной особенностью формирования государственного аппарата тех времен является расширение открытой продажи должностей, усиление произвола чиновников.

Резко усилившаяся экспансия иностранного капитала в Китай привела к захвату им важнейших позиций в экономике, к возникновению сравнительно сильного и быстроразвивающегося иностранного сектора в экономике. Страна превращалась в полуколонию западных держав.

В 60—80-е гг. XIX в. возникают первые китайские капиталистические предприятия. Первоначально это казенные или казенно-частные заводы, арсеналы и мастерские, а затем частные предприятия, действовавшие также под контролем государства. Ведущей силой формирующейся национальной буржуазии стали крупные чиновники и помещики. Раньше национальной образовалась в Китае компрадорская (посредническая) буржуазия, выступавшая как сила, стремящаяся сохранить антинародный и антинациональный маньчжурский режим. Вторжение в страну иностранного капитала покончило с относительной замкнутостью китайской деревни, приобщило сельское хозяйство Китая к мировому рынку.

Рост национального капитализма, расширение экономических связей в стране, возникновение крупных экономических и культурных центров создали условия для образования китайской нации, развития национального самосознания.

Поражение Китая в войне с Японией (1895 г.) и особенно империалистический раздел страны активизировали деятельность патриотических сил. В конце XIX в. большое влияние на ее общественную жизнь оказала группа интеллигентов во главе с публицистом и философом Кан Ювэем, представлявшая интересы национальной буржуазии и обуржуазившихся помещиков. Эта группа выступала за модернизацию страны, за проведение реформ с помощью императорской власти.

Сочувствовавший реформаторам император Гуансюй назначил членов группы на государственные посты и на основе подготовленного Кан Ювэем программного доклада издал 50 довольно радикальных указов, посвященных в своем большинстве вопросам экономики и просвещения, а также

некоторым вопросам деятельности государственного аппарата. Этот трехмесячный период 1898 г. вошел в историю Китая под названием "сто дней реформ". Реформы не были проведены в жизнь из-за дворцового переворота, совершенного вдовствующей императрицей Цыси. Император Гуансюй был арестован, его указы отменены, а реформаторы казнены.

В 1899 году Китай вновь был потрясен народным восстанием. Это было выступление сельской и городской бедноты в рядах ихэтуаней ("отрядов справедливости и согласия"), возникших на базе тайного общества — "кулак во имя справедливости и согласия". Восстание носило главным образом антииностранный характер и продолжалось до 1901 г., будучи усиленным представителями правящих кругов, заигрывавшими с широким народным движением. Осада восставшими посольского квартала в Пекине послужила поводом для вмешательства во внутренние дела Китая ряда европейских держав, царской России и США. В 1900 г. войска интервентов заняли Пекин. Цинский двор капитулировал.

В 1901 году представителем Цинов был подписан так называемый "заключительный протокол", по которому китайское правительство обязалось выплатить вторгшимся в страну державам огромную контрибуцию и приняло ряд унизительных условий, закреплявших окончательное превращение Китая в полуколонию. Позорные условия "заключительного протокола" усилили всеобщую ненависть народа к маньчжурской династии, и, чтобы притупить ее, Цины вынуждены были предпринять ряд реформ.

Первым практическим шагом в серии реформ была реорганизация Главной канцелярии по иностранным делам, на базе которой вскоре после подавления восстания ихэтуаней было создано Министерство иностранных дел по европейскому образцу. Был упразднен ряд синекур при дворе и в провинциях. В 1903 г. вместо бывшего министерства общественных работ было создано министерство земледелия, промышленности и торговли, перед которым была поставлена задача выработать уставы, регламентирующие деятельность торгово-промышленных предприятий, всячески способствовать притоку капиталов в промышленность и торговлю. В 1905 г. создается министерство полиции, преобразованное в следующем году в министерство внутренних дел (гражданской администрации). В то же время создаются

министерства образования, почт и путей сообщения, финансов, армии и права (вместо министерства уголовных наказаний). В 1906 г. учреждается Главное таможенное управление. Судебные органы отделяются от администрации. Судебную систему составили Верховная судебная палата, суды высшей ступени, окружные суды и суды первой инстанции. Одновременно была учреждена прокуратура.

В 1906 году был обнародован указ о проведении подготовительных мероприятий для перехода к конституционному правлению. В связи с этим в следующем году Цины учредили бюро по составлению и проверке конституции, а также бюро законодательных реформ, сосредоточившее свои усилия на подготовке кодексов. 1 августа 1908 г. был опубликован документ под названием "Основная программа конституции". Подчеркивая незыблемость императорской власти, неограниченность ее прав во всех областях политической жизни, этот документ упоминал, вместе с тем, о предстоящем создании представительного учреждения — парламента, правда, с весьма ограниченными совещательными функциями.

Глава 7. Латинская Америка

§ 1. Война за независимость и образование латиноамериканских государств

Испанская и португальская колониальные империи в Америке. Особенностью становления колониальных систем Испании и Португалии в Америке является то, что этот процесс начался еще в конце XV — начале XVI в., т. е. в эпоху средневековья. Хотя завоевание "Индий" (так официально именовались испанские колонии) рассматривалось как цивилизаторская миссия, как обращение в христианство язычников-индейцев, оно осуществлялось в основном военно-феодальными методами.

Там, где существовала традиционная индейская государственность, она была уничтожена конкистадорами (у майя, инков, ацтеков и т. д.). Земля в колониях официально объявлялась собственностью короны, но фактически с XVI в. она переходит в руки колонизаторов-конкистадоров и католической церкви. Широкое распространение получила система энкомиенды, своеобразной разновидности полукрепостнического, полурабского труда индейцев.

Юридически считалось, что индейские общины, находившиеся на захваченных территориях, передавались под 'опеку" латифундистам-энкомендеро. Лишь в XVIII в. под влиянием зарождающегося капиталистического уклада на смену энкомиенде приходит пеонаж — долговая кабала, построенная на полуфеодальных арендных отношениях.

Колониальная администрация в Латинской Америке формировалась исторически по ходу самой территориальной экспансии Испании и Португалии. За 300 лет господства Испании в Америке сложилась самая крупная и прочная по тем временам колониальная империя с чрезвычайно сложной социально-этнической структурой, с единой католической верой и с централизованной системой политического управления. На вершине этой властной пирамиды стоял

испанский король. Практически же общее руководство политикой Испании в колониях осуществляли Торговая палата, а затем с 1524 г. — созданный при короле **Совет по делам Индий,** первый в мировой истории специализированный центральный орган колониальной администрации. Этот Совет издавал колониальные законы, назначал высших чиновников, был верховной апелляционной инстанцией для колониальных судов.

Высшую власть в самой Америке осуществляли **вице-короли,** которые не просто представляли, но как бы олицетворяли собой испанскую корону. В самих колониях им оказывали все почести, которые причитались самому испанскому королю.

К концу XVIII в. в Латинской Америке было создано четыре вице-королевства: Новая Испания (столица Мехико), Новая Гранада (Богота), Перу (Лима), Рио-де-ла-Плата (Буэнос-Айрес).

Вице-короли командовали вооруженными силами, издавали местные законы, руководили администрацией, закрепляли земли и индейские общины за испанскими переселенцами, контролировали сбор налогов. Их полномочия действительно были королевскими, а потому даже в официальной доктрине Испании вице-королевства рассматривались как находящиеся в федеративном союзе с Испанским королевством (королевства Леона и Кастильи).

В колонии, имевшие меньшее значение для испанской короны, назначались **генерал-капитаны,** которые номинально подчинялись вице-королям, но практически пользовались административной самостоятельностью и получали указания непосредственно от Совета по делам Индий.

К концу XIX в. были образованы генерал-капитанства в Гватемале, Венесуэле, Чили и на Кубе. Впоследствии эти искусственно сложившиеся границы между вице-королевствами и генерал-капитанствами станут основой пограничной демаркации для самостоятельных латиноамериканских государств.

Важную роль в колониальном управлении играли создаваемые при вице-королях или генерал-капитанах особые судебно-административные органы - аудиенции.

В провинциях, на которые делились колонии, руководство администрацией, судом, церковью осуществляли губернаторы, которым, в свою очередь, были подчинены кор-

рехидоры, старшие алькальды. В XVIII в. при королях из династии Бурбонов для большей централизации системы управления в провинции назначались интенданты и субделегаты.

Все высшие должности в колониальной администрации в Латинской Америке, в том числе и вице-королей, замещались исключительно выходцами из числа испанской феодальной знати, присылаемой в колонию на ограниченный срок (обычно на 3—6 лет). Считалось, что длительное пребывание испанцев в колониях, внебрачные связи ведут к "порче крови".

Единственным звеном колониальной администрации, доступным местному дворянству из потомков испанских поселенцев (креолам), уже утратившим "чистоту крови", было городское управление. Здесь сохранялись некоторые традиции и формы, заимствованные из муниципального самоуправления Испании. Имущая верхушка составляла муниципальную корпорацию — кабильдо. Управление городами осуществляли советники — рехидоры и избираемый ими алькальд.

Огромную роль в колониальном управлении Латинской Америкой играла католическая церковь. Папская булла в 1493 г. дала испанским королям право патронажа над церковью в колониях, в частности право назначать на церковные должности. В результате церковь стала органической частью колониального аппарата, хотя и использовала при этом свои специфические духовные средства воздействия на население колоний. Инквизиционные трибуналы сурово карали не только за отход от католической веры, но и за высказывание крамольных политических идей. При этом церковь была крупным землевладельцем, сосредоточившим в своих руках одну треть всей пахотной земли колоний.

Экономическая мощь церкви позволяла ей вступать в конфликты с самой колониальной администрацией, претендовать на самостоятельность в политической жизни. В Парагвае, например, орден иезуитов организовал подобие автономного, закрытого для внешнего мира и для официальных властей государства, основанного на принудительном труде индейцев в церковных владениях — редукциях. Это своеобразное политическое образование иезуитов, напоминавшее платоновское государство, просуществовало практически более столетия.

Многоступенчатый и сложный аппарат колониального управления в Латинской Америке отличался чудовищным бюрократизмом со свойственной ему неэффективностью и коррупцией. Строжайшая централизация не мешала чиновникам всех рангов, начиная от вице-королей и кончая городскими рехидорами, пользоваться большой отдаленностью от Испании, проявлять самовластие, осуществлять правотворчество, допускать любые беззакония.

К концу XVIII в. в связи с ростом противоречий между метрополией и колониями вице-королевства и генерал-капитанства превратились в своеобразные квазигосударства, постепенно приобретающие самостоятельное политическое существование. Чиновники в колониях по отношению к властям метрополии часто руководствовались правилом: "повинуюсь, но не выполняю".

Испанская администрация стремилась тщательно регламентировать все стороны жизни населения в колониях, разработала для них огромную массу законодательных актов. В 1680 г. был издан Свод законов королевства Индий (9 книг и 6377 законов) — первый в истории официальный сборник колониального права.

Колониальное законодательство закрепляло систему феодальной поземельной собственности (энкомиенды, асьенды, латифундии) и сословное деление общества. Это деление проявилось не только в предоставлении урождённым испанцам и креолам типично феодальных привилегий (дворянские титулы), но и в установлении неполноправности индейцев, негров и лиц смешанного происхождения (метисов, мулатов). Характерным для колониального права было также то, что креолы, составлявшие основную часть феодальной знати в Латинской Америке (идальго, кабальеро), по своему правовому положению все же стояли ниже, чем лица, родившиеся в Испании.

Схожей была и система управления в Бразилии, являвшейся колонией Португалии. С XVII в. колониальную администрацию возглавил вице-король, при котором были созданы военное и налоговое ведомства. Ему подчинялся местный аппарат управления. Но колониальная система в Бразилии была менее централизованной, поскольку португальской короне не удалось полностью преодолеть местный сепаратизм, опиравшийся на феодальные права фазендейро (плантаторов, эксплуатировавших преимущественно труд негров-рабов).

Освободительная война 1810—1826 гг. и образование независимых государств. Несмотря на господство латифундизма и на многочисленные запреты и ограничения со стороны метрополий, в колониях постепенно зарождались ростки капиталистических отношений. Именно на этом фоне во второй половине XVIII в. в Латинской Америке пробудилось национальное самосознание — процесс, ускоренный революционной борьбой за независимость США.

Политика метрополий порождала недовольство у различных слоев трудящегося населения (индейцы, метисы, мулаты и т. д.). Но основная оппозиция колониальному режиму проистекала все же со стороны наиболее влиятельной политической силы в колониях — латифундистов-креолов, а также со стороны усиливающейся местной буржуазии. В силу своего особого положения в колониальном обществе (богатство, доступ к образованию, навыки военной и политической деятельности) креолы играли ведущую роль в растущем движении за независимость.

Большое влияние на развитие освободительного движения в испанских и португальских колониях в Америке оказала также французская революция XVIII в. и ее конституционные документы, которые дали импульс восстанию негров-рабов и провозглашению в 1806 г. независимого государства Гаити (бывшей французской части колонии Сан-Доминго). В 1806 г. один из видных представителей освободительного движения — венесуэлец Ф. Миранда, участник французской революции, предпринял первую, правда, закончившуюся неудачей, попытку высадиться на самом континенте и начать вооруженную борьбу за свержение колониального испанского режима.

Война за независимость в Латинской Америке началась вскоре после того, как войска императора Наполеона I вторглись в Испанию и сместили законного короля Фердинанда VII (династии Бурбонов). На престол был посажен брат Наполеона Жозеф. Создалась благоприятная обстановка для выступления патриотических сил, поскольку новый испанский король был воспринят в колониях как узурпатор. Колониальный аппарат на несколько лет фактически лишился связей с метрополией. В 1810 г. начались антииспанские выступления в Каракасе, Буэнос-Айресе, Боготе и других городах.

Освободительная война в колониях прошла два этапа (1810—1815 гг. и 1816—1826 гг.). К 1815 г. испанской короне

после восстановления власти Фердинанда VII удалось вновь установить свою власть на всей территории Латинской Америки, исключая Ла-Плату. С этой целью он использовал метод уступок и распространил на колонии либерально-демократическую Кадисскую конституцию 1812 г., принятую в Испании, но все-таки основной упор им был сделан на использование не испанской конституции, а на военные силы.

Уже на первом этапе освободительной войны создавались правительственные хунты, которые не просто руководили движением патриотов, но и становились ядром новой зарождающейся государственности. В хунтах выдвинулись такие талантливые военные предводители и государственные деятели, как С. Боливар, Х. Сан-Мартин, Х. Артигас и др. В ходе борьбы с испанской армией патриоты вырабатывали конкретные формы организации политической и государственной власти, которыми заменяли старую колониальную администрацию.

По мере успехов освободительной войны (главным образом на втором ее этапе) правительственные хунты или специальные учредительные конгрессы провозглашали независимость отдельных колоний. Как правило, это происходило путем принятия специальных деклараций о независимости.

Несмотря на существовавшие внутри антииспанского лагеря серьезные противоречия, обусловленные различными интересами классов и социально-этнических групп, участвовавших в этой войне, патриотические круги добились определенного общественного согласия и утверждения первых национальных правовых документов, выступавших иногда в виде временных регламентов или статутов.

К концу освободительной войны на месте бывших испанских и португальских колоний возникли 10 независимых государств: Аргентина, Боливия, Бразилия, Великая Колумбия, Мексика, Парагвай, Перу, Центрально-Американская федерация, Чили, Уругвай. Таким образом, все бывшие испанские колонии (за исключением островных владений — испанская часть Сан-Доминго, Куба и Пуэрто-Рико) стали политически самостоятельными государствами.

Война за независимость в Латинской Америке, выступившая в виде антиколониального движения, дала мощный толчок этнической интеграции и формированию в последующем самих наций (мексиканской, аргентинской, венесу-

эльской и т. д.) и соответствующей им национальной государственности. Образование самостоятельных государств и падение колониального режима вызвали и социальные последствия, в частности ослабление позиций феодальных сил, национальную интеграцию и создание более благоприятных условий для развития капиталистических отношений.

Еще в ходе войны и в первые годы существования новых государств пришедшие к власти романтически и радикально настроенные лидеры патриотов проводили реформы антифеодального характера, которые, правда, не всегда имели под собой реальную социальную почву. Их осуществление затруднялось в силу низкого уровня политической и правовой культуры широких масс населения.

Тем не менее в большинстве стран была запрещена работорговля, ограничено или отменено рабство, упразднена подушная подать с индейцев, церковная десятина и т. д. Прогрессивную направленность имели и такие реформы, как отмена сословного строя, упразднение дворянских титулов, торговых и иных феодальных монополий, отказ от регламентации производства, утверждение неограниченной частной собственности, а также свободы предпринимательства и торговли.

С упразднением старого аппарата управления подрывались многие феодально-колониальные политические порядки и институты: бюрократическая централизация, откровенная безответственность чиновников, суды инквизиции и т. д. В политическую практику молодых государств (по крайней мере, на первых порах) вводились новые абсолютно неизвестные колониальной эпохе политические и правовые институты: выборность государственных органов, процессуальные гарантии личности (право на защиту, презумпция невиновности и т. д.), политические и личные права и свободы граждан.

Однако эти преобразования, проводившиеся в разной степени во всех государствах, нигде не привели к коренному изменению основ их социально-экономической, а следовательно, и правовой структуры.

Трудящиеся массы (крестьяне-индейцы, негры-рабы, городские низы и т. д.), .втянутые в той или иной степени в освободительное движение, находились в плену религиозных установок и традиционных представлений о незыблемости власти короля, чиновников и местных латифунди-

стов. Они не были готовы к ликвидации самого сложившегося в колониях полуфеодального, полурабского образа жизни и эксплуатации.

Лишь в отдельных странах антифеодальные требования крестьян-индейцев наложили свой отпечаток на политическую программу радикально настроенных лидеров патриотического лагеря (например, движение под руководством М. Идальго и Х. М. Морелоса в Мексике). Но эти требования не могли быть реализованы вследствие решительного сопротивления католической церкви и креольской реакции.

Помещичьи и клерикальные силы, ставшие у власти в новых государствах, сумели сохранить свои основные традиционные привилегии и прежде всего огромные земельные латифундии. Буржуазные и разночинные элементы, слишком слабые, тесно связанные с церковными и помещичьими кругами, не способны были самостоятельно бороться за осуществление на практике демократических преобразований. Даже многие выдающиеся лидеры освободительного движения (например, С. Боливар) проявили осторожность и непоследовательность при подходе к решению политических и особенно социальных вопросов.

Первые конституции стран Латинской Америки. Расхождения во взглядах и интересах различных сил, составлявших патриотический лагерь, вызвали острую политическую борьбу по ряду принципиальных вопросов организации новой государственной власти. Но в целом при наличии этих серьезных противоречий господствующим было убеждение в том, что формирующаяся новая государственная власть должна иметь самостоятельный конституционный базис.

В связи с этим основным политико-идеологическим и правовым кредо во всех новых государствах Латинской Америки с самого начала был **конституционализм.** Уже в ранних документах латиноамериканского конституционализма нашли свое отражение передовые политико-правовые идеи и институты своего времени, закрепленные в конституционной практике Испании, Англии, США и Франции.

Первые конституции латиноамериканских государств, несмотря на отсталую социально-экономическую базу последних, испытали на себе в огромной степени влияние передовых для своего времени идей **республиканизма.** Пример США, где республиканский строй не препятствовал

длительному компромиссу плантаторов-рабовладельцев Юга и предпринимательских кругов Севера, порождал республиканские настроения не только у радикальной интеллигенции и народных масс, чьи симпатии в ходе освободительного движения оказались на стороне республики, но и у части латифундистов-креолов. Последние рассчитывали добиться решающего влияния на состав государственных органов и на политику в новых республиках.

Однако в ряде государств утверждение республиканского строя проходило в острой борьбе. Например, первая конституция Аргентины (Конституция Объединенных провинций Южной Америки), принятая в 1819 г. Учредительным собранием, где сильные позиции занимали помещики-монархисты, обошла молчанием вопрос о форме правления. И только по Конституции 1826 г. в Аргентине окончательно утвердилась *"республиканская представительная форма"*.

В Мексике после провозглашения независимости в 1821 г. консервативно настроенное Учредительное собрание намеревалось провозгласить конституционную монархию. Но инициативу в этом вопросе перехватил политический авантюрист Итурбиде, который в 1822 г. после военного переворота объявил себя императором Августином I. Лишь по конституции 1824 г., принятой после нового восстания в армии и свержения непопулярного режима самозванца Итурбиде, в Мексике была провозглашена *республика*.

Монархия как форма правления утвердилась на долгое время только в Бразилии, где движение за независимость не вылилось в вооруженную борьбу против португальской короны. Руководство освободительным движением здесь находилось в руках консервативных кругов бразильского общества — крупных землевладельцев (фазендейро), стремившихся не допустить военного раскола перед постоянной угрозой восстаний негров-рабов. Поскольку в Бразилии складывалась революционная ситуация, португальская корона сама предприняла конституционные маневры, имевшие целью провозглашение независимости при сохранении монархической власти и старой социально-экономической структуры.

Принц-регент Педру — представитель португальской короны в колонии — 1 августа 1822 г. издал манифест о независимости Бразилии, и вскоре был провозглашен конституционным императором страны. После разгона слишком радикального, с его точки зрения, Учредительного соб-

рания и подавления республиканского движения император Педру I октроировал в 1824 г. *монархическую Конституцию* Бразилии.

Конституция установила своеобразное "разделение властей", которое должно было замаскировать всесилие императора. В его руках находилась исполнительная и так называемая регулятивная власть. Под последней подразумевались: назначение сенаторов, роспуск палаты депутатов, право вето в отношении законов, приостановление действия решений провинциальных советов, назначение и увольнение министров и т. д.

Законодательная власть осуществлялась Генеральной ассамблеей, состоявшей из Сената с пожизненно назначаемыми членами и Палаты депутатов, избираемой на 4 года двухстепенными выборами. Благодаря высокому имущественному и образовательному цензу участвовать в выборах могли лишь помещики и. верхушка буржуазии. Права Генеральной ассамблеи были крайне ограниченны. Конституция декларировала независимость судей, но в ряде случаев император мог отстранить их от должности.

Получившая конституционное оформление монархия в Бразилии надолго стала антиподом латиноамериканскому республиканизму. Фактически император правил методами, близкими к абсолютизму. Правительственный аппарат оставался в руках старых португальских чиновников, в стране сохранялись рабство, помещичье землевладение, военные и иные привилегии помещиков-фазендейро.

В процессе создания национальной государственности и ее конституционного оформления острые разногласия возникали также по вопросам о государственном устройстве и степени административной централизации, о правовом положении отдельных частей (провинций). Но в целом в период становления латиноамериканских государств здесь возобладали идеи и практика **федерализма** (Бразилия, Мексика, Центрально-Американская конфедерация и др.).

Разногласия по вопросам национального единства носили отнюдь не теоретический или чисто юридический характер. Они отражали классовые и социальные интересы, а также этническую неоднородность общества, и проявлялись не только в стенах конституционных конвентов. Эти разногласия нередко становились поводом к длительной, а нередко и кровопролитной вооруженной борьбе.

Еще в ходе войны за независимость наиболее дальновидные лидеры освободительного движения (Ф. Миранда, Х. Сан-Мартин, С. Боливар и др.), понимавшие необходимость объединения всех патриотических сил, выступали за создание крупных централизованных и унитаристски организованных государств. Они надеялись на то, что сильная правительственная власть обеспечит в новых республиках твердый и демократический порядок.

С помощью твердой власти они рассчитывали преодолеть наметившийся уже к тому времени партикуляризм и даже открытый сепаратизм провинциальных сил — местных помещиков-латифундистов. Последние имели реальную власть над крестьянами и боялись радикальных перемен, проистекавших от центра.

Объективно позиция унитаристов отражала потребности капиталистического развития латиноамериканских стран. Но унитаризм нередко означал восстановление чрезмерной централизации, бюрократизма и антидемократических порядков.

Латифундистские и клерикальные круги, которые не смогли создать в силу внутренних междоусобиц прочные позиции в формирующемся государственном аппарате, отстаивали, как правило (исключение — Мексика), сепаратизм, партикуляризм, обеспечивающие им всю полноту власти на местах. Эти политические силы поддерживали идею конфедеративного или федеративного государственного устройства. Они боялись усиления центрального правительства, его вмешательства в экономическую жизнь, особенно реформ, затрагивающих их отношения с крестьянством.

Крупные латифундисты сами располагали собственными полуфеодальными вооруженными свитами и, выступая в качестве местных военных предводителей (каудильо), нередко контролировали огромные территории. В конституционных конвентах каудильо и провинциальные латифундисты меньшего ранга, как правило, выступали против создания централизованных государств. В результате многие конституционные документы той эпохи имели компромис-сный характер, закрепляли федеративное устройство государства. Но в ряде случаев сепаратизм был настолько силен, что единый патриотический лагерь раскалывался, а молодые республики ввергались в состояние анархии.

Особенно острой и длительной была борьба унитаристов и федералистов в Аргентине, где первые конституционные документы (1817, 1819) закрепили победу сторонников сильного централизованного государства, предоставили национальному правительству важные прерогативы в области военной, внутренней и внешней политики. Однако реализовать эти конституционные положения практически было невозможно.

Яростное сопротивление централистской политике оказали провинциальные помещичье-клерикальные круги, ввергнувшие страну в междоусобную борьбу. Хотя в принятой в 1826 г. Конституции Аргентины идея унитарной республики была вновь подтверждена (ст. 7), федералисты добились в конце концов принятия (1831) так называемого Федерального пакта, который во многом напоминал Статьи конфедерации 1781 г. в США.

Сама структура первых латиноамериканских конституций и организация государственных органов также испытали на себе заметное влияние европейского и североамериканского конституционализма. Так, практически все, даже самые ранние конституции, содержали декларации прав человека и гражданина и иные демократические положения.

Перенесение передовых демократических государственных институтов на латиноамериканскую почву (выборность государственных органов, политические права и свободы и т. д.) носило чисто механический характер, поскольку ни в одной из латиноамериканских республик война за независимость не привела к коренным изменениям социальной структуры и политико-правовых традиций. Поэтому в своеобразных условиях Латинской Америки передовые конституционные идеи претерпели существенные изменения. В них получили отражение особенности латиноамериканского общества первой четверти XIX в. Эволюция латиноамериканского конституционализма к концу этого периода все более выражалась в поисках своих собственных конституционных образцов.

Первая попытка оформления с помощью конституции новой власти была предпринята патриотическими кругами Венесуэлы. Провозглашенная в 1811 г. Конституция, закрепившая федеративное устройство республики, копировала многие положения конституционных документов США. Фе-

деральные власти получили право заключать договоры, объявлять войну, содержать армию и флот, обеспечивать внутренний порядок, взимать налоги и принимать законы по вопросам, затрагивающим интересы федерации. Конституция гарантировала каждой провинции "суверенитет, свободу и независимость" по всем вопросам, которые не были прямо делегированы федерации.

Федеральные органы создавались по принципу разделения властей. Законодательная власть осуществлялась двухпалатным Конгрессом (Палата и Сенат), исполнительная — консульской коллегией из 3 лиц (под влиянием французской Конституции 1799 г.), судебная — Верховным судом и нижестоящими трибуналами.

Под влиянием французских правовых документов Конституция Венесуэлы 1811 г. (это стало традицией для латиноамериканского конституционализма в целом) содержала большое количество статей, посвященных общим принципам организации власти и прирожденным правам человека.

Конституция провозглашала формальное равенство всех граждан, в том числе метисов и индейцев, и даже предписывала в общей форме провинциальным властям принимать меры по улучшению положения "прирожденных граждан" — индейцев и сближению их с "остальными гражданами", в частности открывать для них школы и колледжи. В ней указывалось, что земли, которыми владели индейцы, будут закреплены за ними на праве собственности.

Важное значение имели также положения Конституции, предусматривающие отмену дворянских, военных и церковных привилегий. Вместе с тем Конституция объявляла католическую религию государственной — "единственной и исключительной религией Венесуэлы". Прогрессивные в целом положения Конституции 1811 г. прекратили свое существование вместе с падением Первой Венесуэльской республики.

Первые конституции оказались недолговечными и в других латиноамериканских республиках. Это объяснялось уже не внешними факторами (военные поражения), а отсутствием политической стабильности, постоянными раздорами между конкурирующими группами феодально-клерикальной олигархии, сепаратизмом отдельных провинций, не связанных между собой прочными экономическими уза-

ми. Политическая неустойчивость предопределила уже в первые годы существования латиноамериканских государств **конституционную нестабильность.**

Своеобразную попытку предотвратить внутренние раздоры и слабость новой власти с помощью тщательно разработанной государственной организации предпринял в середине 20-х гг. С. Боливар. Он"в принципе считал необходимым создание в Южной Америке единого централизованного государства, способного противостоять иностранному вмешательству.

Разработанная им в качестве "идеального образца" Конституция Боливии 1826 г. предусматривала сильную центральную власть. В ней закреплялся принцип разделения властей, но наряду с законодательной, исполнительной и судебной властью она выделяла "избирательную власть". Последней Боливар, стоявший в целом на демократических позициях, придавал большое значение. Но практически "избирательной властью", т. е. правом участия в выборах, пользовались лишь лица, умеющие читать и писать. Это исключало из политической жизни Боливии широкие массы трудящихся, прежде всего индейцев (грамотные составляли менее 10% населения).

Законодательный корпус включал три палаты: Трибунат, Сенат и Цензорат. К ведению законодательной власти в целом относились такие вопросы, как избрание президента, предоставление последнему особых полномочий в случае войны или "чрезвычайной опасности". Кроме того, каждая палата имела специальную компетенцию. Трибуны разрабатывали государственный бюджет, предлагали законы, относящиеся к развитию промышленности, проведению земельной реформы. Сенаторы подготавливали кодексы, вносили предложения о судебных реформах. Цензоры обязаны были следить за соблюдением конституции и законов, избирали на высшие судебные и церковные должности, составляли законопроекты о печати, образовании, развитии наук и искусства.

Конституция установила следующую систему утверждения законов. Акты, принятые Трибунатом, поступали в Сенат. Если сенаторы выдвигали возражения, то судьба закона зависела от цензоров. Цензоры одобряли акты, предложенные сенаторами, и, наоборот, Сенат — акты, исходящие от цензоров. В случае разногласия этих органов арбитром

выступал уже Трибунат. Президент имел право отлагательного вето, которое конгресс мог преодолеть лишь большинством голосов всех палат.

Исполнительная власть вручалась несменяемому президенту, который назначал вице-президента (с согласия палат) и министров. Вице-президент (в отличие от конституции США) являлся главой правительства. В этом качестве он вместе с одним из министров скреплял своей подписью акты президента. После смерти президента вице-президент замещал освободившуюся должность и занимал ее также пожизненно.

Сильная президейтская власть, трехпалатный парламент и другие элементы Конституции, напоминавшие бонапартистские образцы, дали основание противникам Боливара обвинить его в стремлении к диктаторству. Но Боливар не предполагал активного вмешательства президента в дела конгресса и отстаивал идею законности. Ряд демократических принципов Конституции, по его мнению, позволял правительству использовать сильную власть для прогрессивных социально-экономических преобразований, для обуздания произвола и эгоизма латифундистских кругов.

Однако романтическая надежда Боливара разрешить сложные противоречия латиноамериканского общества с помощью лишь чисто политических средств и простой централизацией правительственной власти оказались несбыточными. Реальная власть в Боливии, как и в других латиноамериканских республиках, находилась в руках крупных собственников, помещиков и клерикалов. Уже в 1829 г. после восстания в армии конституция 1826 г. была отменена. В Боливии, как и в других странах Латинской Америки, началась длительная полоса политической неустойчивости.

§ 2. История латиноамериканских государств в XIX в.

Каудилизм и диктаторские режимы. История латиноамериканских республик в XIX в. после завоевания ими независимости характеризуется острой социально-политической борьбой, определившей все своеобразие их последующего конституционного и государственно-правового развития. В первых конституциях, как отмечалось выше, были воспроизведены основные принципы конституционализма

передовых стран того времени. Но в XIX в. лишь немногие из них действительно соблюдались на практике.

Незавершенность демократических преобразований, сохранение крупных латифундий и полуфеодальных, а в Бразилии рабовладельческих форм эксплуатации, социальная и духовная подавленность большей части населения (особенно индейского и негритянского) способствовали застойности общества и длительной консервации политической власти в руках помещичье-клерикальных кругов.

Уже в 20—30-х гг. XIX в. в большинстве латиноамериканских республик в связи с формальным установлением конституционного строя, а соответственно и с организацией периодических выборов в органы государственной власти (президент, конгресс и т. д.) с неизбежностью стали возникать соперничающие группировки. На их базе в последующие десятилетия сложились две политические партии, получившие со временем название "исторических".

После завоевания независимости бывшие монархисты, унитаристы и приверженцы бюрократического управления получили название консерваторов и объединялись обычно в *консервативную партию*. Эта партия в большинстве стран стала наиболее последовательным защитником интересов крупных землевладельцев и католической церкви. Консерваторы были открытыми сторонниками сохранения особых привилегий (фуэрос) армии и церкви.

Те круги латифундистов, которые были заинтересованы в торгово-промышленном развитии своих стран, верхушка буржуазии, а также давние противники унитаризма и бюрократической централизации (федералисты) составили ядро *либеральной партии*. Либералы в XIX в. в Латинской Америке, как правило, не были склонны к радикализму и не стремились к коренному изменению существующего общества, в котором они были интегрированы так же, как и консерваторы. У них были разногласия с последними лишь по отдельным и относительно второстепенным вопросам общественной жизни, причем не всегда принципиальные.

В целом различия между историческими партиями были достаточно условными. Но они становились существенными, когда речь шла о борьбе за государственную власть. Консерваторы и либералы в XIX в. не шли на компромиссы, отвергали политический центризм, безжалостно расправлялись с политическими противниками. Поскольку консер-

ваторы более откровенно выражали интересы господствующей политической элиты, они в XIX в. в целом чаще находились у кормила власти.

В XIX веке латиноамериканская двухпартийная система лишь чисто внешне напоминала свой английский прототип. И консерваторы, и либералы были в это время партиями только в условном смысле. Они не имели какой-либо стройной и прочной организации, а оставались лишь группировками, полуфеодальными кликами, ведущими между собой междоусобную войну. Их политическое кредо выражалось не в программных документах, а в откровенной ставке на определенного сильного лидера (каудильо), видящего перед собой одну-единственную цель — захват власти и создание авторитарного режима.

Нередко и сами каудильо, опираясь на собственные вооруженные отряды, делали ставку на одну из двух соперничающих партий. В том случае, если тот или иной каудильо добивался поста президента республики, он рассматривал государственный механизм как свою вотчину и без всяких стеснений назначал на государственные должности своих партийных сторонников, расплачиваясь тем самым за оказанные ему политические услуги. Но и каудильо в борьбе за президентскую власть не полагались только на партийную поддержку.

Сама по себе оппозиционная партия на выборах заведомо не имела шансов на победу. Действующий президент и правящая партия использовали любые средства для того, чтобы не уступить своим политическим противникам государственную власть во время выборов. Они использовали все правовые и неправовые средства, чтобы оказать давление на избирателей, шли на подкупы, убийства политических противников, на фальсификацию итогов выборов и т. д.

Именно поэтому каудильо делали основную ставку не на выборы и свою "карманную" партию, а на захват власти насильственным путем, прежде всего на государственные перевороты (пронунсиаменто). Трудящиеся массы, низы населения, находящиеся во власти каудильо и лишь поверхностно воспринявшие христианские заповеди, оставались равнодушными к этим государственным переворотам и к судьбе демократических институтов в целом.

Таким образом, политические партии в XIX в. в латиноамериканских государствах были не инструментом пар-

ламентаризма и демократии, а частью специфической системы — • **каудилизма.** Последняя строилась по существу не на конституционно-правовой основе, а на грубой силе, на традициях и на харизматическом авторитете предводителя-каудильо.

Практически повсеместно каудилизм стал тем политическим фактором, который тормозил становление демократических форм общественной жизни, придавал ей застойный характер, порождал политическую нестабильность.

Парадокс состоял в том, что большинство диктаторов-каудильо, несмотря на самые жестокие меры, применяемые к политическим противникам, как правило, не могли долго сохранить в своих руках государственную (президентскую) власть. На насилие со стороны правительства его политические оппоненты также отвечали насилием. В результате лишь сравнительно небольшое число президентов в XIX в. сохраняли свой пост до истечения срока. Значительная их часть была не просто свергнута в ходе очередного переворота, но и убита.

Феномен каудилизма неразрывно связан в Латинской Америке с теми исключительными привилегиями, которые сохранила за собой армия еще с эпохи войны за независимость. Авторитарные и диктаторские режимы базировались на милитаризме, который уходил своими корнями в колониальное прошлое.

Уже вскоре после завоевания независимости ряд генералов и офицеров, опираясь на свой военный авторитет, на поддержку земельной олигархии и церкви, установили в своих странах военные диктатуры (Паэс в Венесуэле, Санта-Крус в Перу, Флорес в Эквадоре и т. д.). В последующие десятилетия в условиях внутренних политических раздоров и этнических конфликтов власть, как правило, захватывали каудильо, выходцы из армейской верхушки.

Политическая нестабильность ставила армию в исключительное положение, делала ее часто арбитром в политических конфликтах. Армия не считала себя связанной конституцией. После окончания войны за независимость в течение последующих десятилетий XIX в. численность армии не только не сократилась, но и увеличилась. Так, в маленьком Эквадоре вопреки ограничениям, установленным непосредственно в Конституции 1859 г., количество высокооплачиваемых высших военных чинов явно превышало все на-

циональные потребности (6 маршалов, 6 дивизионных и 22 бригадных генерала).

В XIX веке благодаря активному вмешательству армии в политическую жизнь государственные перевороты стали обычным явлением в подавляющем большинстве латиноамериканских республик. Их число превзошло все известные предшествующие и последующие в мировой истории показатели. С момента завоевания независимости и до конца XIX в. более ста переворотов в Латинской Америке закончились победой мятежников и свержением старых правительств. Пресловутые латиноамериканские пронунсиаментос были не "революциями", как это обычно утверждали сами их организаторы, а типично военными переворотами, сопровождавшимися простой сменой у власти различных фракций правящего блока. Новые каудильо мало что меняли в существующей социальной и политической системе. Если они в ряде случаев выступали с обещанием реформ, то это было лишь грубой демагогией, рассчитанной на завоевание популярности.

Таким образом, обратной стороной каудилизма, как и любого авторитаризма, построенного на силе государства и на умении харизматического лидера использовать в политике свои личные качества, была его неустойчивость. Прёзидент-каудильо, как правило, быстро растрачивал свой политический авторитет, социальная база его господства неумолимо сужалась, а сам он становился жертвой нового заговора.

Характерные для Латинской Америки в XIX в. огромные социально-этнические контрасты, нищета трудящихся масс, их бессилие перед всемогущей государственной властью с неизбежностью вызывали по мере дальнейшего развития общества все возрастающий социальный и политический протест. Но он в силу низкого политического сознания низов общества не мог вылиться в организованное движение против диктаторских режимов и каудилизма как таковых. Этот протест выступал в то время преимущественно в форме личностных, чисто локальных конфликтов.

Лишь в исключительных случаях, например, в 50-х гг. в Мексике, накопившаяся ненависть к вполне конкретным угнетателям (местные помещики, торговые посредники, священники и т. д.), а также к враждебной государственной администрации толкали широкие массы народа, в том числе и индейцев, на путь действительно революционной борь-

бы, готовящей почву для прогрессивных преобразований и укрепления ростков демократии.

Конституционная нестабильность. Сменяющие друг друга у власти каудильо и поддерживающие их политические группировки стремились внедрить своих ставленников в государственный аппарат и усилить идеологическое воздействие на население. В связи с этим, а также в силу своего собственного честолюбия новый президент-каудильо, как правило, отменял ранее действовавшую конституцию и в спешном порядке организовывал "принятие" новой.

Зависимость конституционного развития от политических амбиций очередного диктатора и поддерживающей его военщины приводила к тому, что государственно-правовая история многих латиноамериканских стран представляла собой настоящую чехарду. Так, в Эквадоре в XIX в. сменилось 12 конституций, в Боливии — 9, в Колумбии — 11, в Доминиканской Республике — 15, в Венесуэле — 11 и т. д.

Внешне большинство латиноамериканских конституций в XIX в. сохраняли ставшие по-своему "священными" демократические формы, но в условиях авторитарного режима они были не более чем декорацией, непременным условием "политической игры". Эти конституции неизменно провозглашали принцип разделения властей, выборность государственных органов, демократические права граждан. Реальная же действительность в латиноамериканских государствах в XIX в. была далека от конституционной законности и демократии.

Для отстранения народных масс от участия в политической жизни устанавливались прямые избирательные ограничения (имущественные, образовательные и т. д. цензы), которые лишали большую часть населения возможности участия в выборах, а следовательно, и какого-либо влияния на деятельность государственных органов. Избирательные кампании превратились в сплошную цепь прямого насилия со стороны государственной власти, подтасовок итогов выборов. Практически на выборах всегда "побеждали" правительственные кандидаты, поэтому и парламенты в латиноамериканских республиках, как правило, были послушным орудием в руках президентов-диктаторов.

В качестве одного из средств укрепления "конституционного" строя и обеспечения политической стабильности во многих государствах субконтинента использовался особый

правовой институт — "осадное положение" (estado de sitio), который впервые был предусмотрен в Конституции Чили 1833 г. Эта Конституция, разработанная консерваторами, установившая в Чили унитарную и жестко централизованную республику с сильным президентом во главе, примечательна в том отношении, что в отличие от других латиноамериканских конституций представляла собой документ, действовавший около ста лет.

Введение осадного (чрезвычайного) положения являлось одной из прерогатив президентской власти и означало приостановку конституционных прав и гарантий граждан. Это узаконивало открытую расправу правительства со своими политическими оппонентами.

Конституционную историю латиноамериканских республик в XIX в. нельзя рассматривать, однако, как зеркальное отражение интересов и воли лишь реакционных сил. В ней отразились и все сложности развития этнического и классового состава общества, противоречия формирования единой национальной государственности, неизбежное усиление буржуазных элементов в политической жизни, нарастающая борьба трудящихся масс против диктаторских режимов. В результате этой борьбы в некоторых конституциях нашли свое отражение новые и прогрессивные для своей эпохи идеи и положения, а сами эти правовые документы стали важными вехами в истории мирового конституционализма.

Конституционное развитие Аргентины и Мексики в XIX в. К числу наиболее значительных и действовавших продолжительное время конституций в Латинской Америке в XIX в. относятся конституции Аргентины 1853 г. и Мексики 1857 г.

Первая из них была принята в результате свержения в 1852 г. правившего в Аргентине в течение более 20 лет одного из самых одиозных и свирепых во всей Латинской Америке диктаторов — Х. Росаса. Конституция, принятая в следующем году, подвела итог многолетней борьбе унитаристов, федералистов и открытых сепаратистов, стремившихся к уничтожению единого Аргентинского государства и к закреплению власти за местными латифундистами — каудильо.

Авторы Конституции использовали целый ряд идей североамериканских федералистов конца XVIII в. (А. Гамильтон и др.), а также произведение прогрессивного аргентин-

ского политического мыслителя Х. Б. Альберди ("Основы"), доказавшего, что новая аргентинская конституция не должна быть доктринерским документом. В ней следует учитывать историю и потребности аргентинской нации.

В Конституции был подведен окончательный итог длительной борьбе по вопросам государственного устройства, которое закреплялось в виде федерации. Согласно ст. 1, Аргентина являла собой "федеративную республиканскую представительную форму правления".

Федеральное правительство складывалось из законодательной, исполнительной и судебной власти. Законодательным органом был, как и в США, двухпалатный конгресс (палата представителей и сенат). Исполнительная власть вручалась президенту, избираемому путем двухстепенных выборов на 6 лет без права немедленного переизбрания. Систему федеральных судов возглавлял Верховный суд-

Каждая провинция получала право на создание своей конституции "республиканского представительного характера", а федеральное правительство гарантировало каждой провинции существование и функционирование ее институтов. Конституция в ст. 109 прямо запрещала военные действия между провинциями. Все конфликты между провинциями рассматривались Верховным судом. Враждебные действия провинции по Конституции "квалифицируются как восстание или мятеж, которые федеральное правительство должно подавить в соответствии с законом". В таком случае президент с согласия сената или самостоятельно (если конгресс находился на каникулах) вводил осадное положение, приостанавливал действие конституционных гарантий.

В преамбуле Конституции особо говорилось о необходимости "создать национальный союз, упрочить справедливость; укрепить мир внутри страны, обеспечить всем защиту, содействовать общему процветанию" и т. д.

Конституция устанавливала единство национальных таможен и тарифов, утверждала необходимые для промышленного развития принципы свободы предпринимательства, свободы торговли и судоходства, единство мер и весов, денежной системы (ст. 9—12). В Конституции подтверждалась неприкосновенность собственности и в связи с этим запрещались конфискация имущества как мера уголовного наказания, а также реквизиции, которыми часто злоупот-

ребляли власти всех уровней в случаях военных конфликтов и политической анархии.

В ст. 67 говорилось, что федеральный конгресс должен "содействовать всему, что повышает благосостояние страны, ведет к прогрессу всех провинций и развивает просвещение". С этой целью он должен был поощрять развитие промышленности и создание ее новых отраслей, строительство железных дорог, каналов, заселение пустующих земель.

В Конституции Аргентины 1853 г. под влиянием "Основ" Х. Альберди впервые в истории конституционализма было закреплено положение о привлечении иностранцев для быстрого развития страны. Статья 25 обязывала федерацию "содействовать европейской иммиграции" и запрещала любые ограничения для иностранцев, "которые приезжают с целью обрабатывать землю, содействовать развитию промышленности, распространять науки". В ст. 20 говорилось, что иностранцы пользуются всеми гражданскими правами, могут заниматься любым промыслом, торговлей и профессиональной деятельностью, обладать недвижимым имуществом, покупать и продавать его, делать завещания, плавать на судах по рекам и в прибрежных водах. Конституция 1853 г. дала толчок экономическому и социальному развитию Аргентины по пути капитализма. На ее основе либеральные правительства (например, правительства президента Д. Сорильенто, 1868—1874 гг.) осуществили ряд прогрессивных мероприятий (содействие быстрому росту иммиграции, создание национального банка, привлечение иностранного капитала).

Принятию мексиканской Конституции 1857 г. предшествовали длительное господство, как и в других странах Латинской Америки, консерваторов, выражавших интересы клерикалов и земельной олигархии, а также серия военных диктатур. Конституция была непосредственным результатом мексиканской революции 1854—1857 гг., которая стала первой народной революцией в Латинской Америке, привела в движение широкие индейские массы, находившиеся под влиянием радикально настроенного левого крыла либералов ("пурос") во главе с Б. Хуаресом. В учредительном конгрессе, принявшем Конституцию, преобладали, однако, представители правых и умеренных кругов либералов ("модерадос"), в результате чего она имела ярко выраженный компромиссный характер.

Конституция запрещала рабство и долговую кабалу (пеонаж), широко распространенную тогда в Мексике, отменяла ряд привилегий (фуэрос) католической церкви и военщины, ограничивала церковное, землевладение. В ней содержался обычный для латиноамериканского конституционализма перечень политических прав и свобод, а также гарантии неприкосновенности личности.

При всей декларативности этих конституционных положений само официальное подтверждение гражданских прав после многих лет господства консерваторов и диктатуры Санта-Анны имело прогрессивное значение, дало толчок капиталистическому развитию мексиканского общества. Так, на основе Конституции были секуляризированы церковные земли, началось возвращение захваченных латифундистами земель индейских общин и т. д.

Но последовавшее с конца 60-х годов постепенное ослабление революционных сил вновь привело к укреплению позиций консервативно-помещичьих кругов, к установлению в 1876 г. самой кровавой в истории латиноамериканских государств XIX в. диктатуры П. Диаса. Последний, имея поддержку местных латифундистов и американских нефтяных компаний, правил Мексикой более 30 лет под лозунгами: "порядок и прогресс, либерализм, конституционализм", но фактически лишил конституцию 1857 г. ее изначально демократического содержания.

Свержение монархии и Конституции 1891 г. в Бразилии. Наиболее значительные перемены в государственном строе латиноамериканских стран в XIX в. произошли в Бразилии, где в течение многих десятилетий сохранялись рабство и застойные формы политической жизни, что обусловило и длительное существование консервативной разновидности конституционной монархии.

В конце XIX в. под воздействием неуклонно развивающегося капитализма в Бразилии развернулось широкое аболиционистское движение, которое привело в 1888 г. (т. е. позже, чем во всех других государствах мира) к отмене рабства. Усилившаяся борьба за республику, получившая широкую поддержку населения, закончилась в 1889 г. падением монархического строя.

Принятие Конституции Бразилии в 1891 г. происходило в сложной политической обстановке. Плантаторы-фазендейро, имевшие сильные позиции на провинциальном уров-

не и тесно связанные с иностранным капиталом, стремились к расчленению страны и противились созданию сильной централизованной власти. Конституция, учитывая противостояние сепаратистов и унитаристов, закрепила федеративное устройство Бразилии.

Федеральные органы получили право вести внешние дела, содержать армию и флот, устанавливать пошлины на импорт, чеканить монету, осуществлять почтовую службу. За штатами сохранялись все полномочия, которые не были прямо отнесены к федеральной компетенции. Каждый штат имел свою конституцию, поддерживал внутренний порядок, создавал свою систему государственных органов, сохранял важные привилегии в экономической области: устанавливал налоги на экспорт, имел исключительный контроль над эксплуатацией рудников и государственных земель. За этими необычайно широкими правами штатов скрывались интересы фазендейро, местной буржуазии и связанных с ними иностранных компаний.

По Конституции федеральным властям запрещалось вмешательство в дела штатов, за исключением случаев подавления восстания, поддержания республиканской формы правления, осуществления федеральных законов, восстановления порядка (по просьбе самого штата).

Структура федеральных органов (Президент, двухпалатный Конгресс, Верховный суд), типичная для латиноамериканских государств и скопированная с Конституции США, основывалась на разделении властей, действующих "в гармонии и независимо друг от друга". Участвовать в федеральных выборах могли лишь грамотные мужчины, достигшие 21 года. Конституция провозглашала свободу слова, печати, собраний, право на подачу петиций, создавала тем самым почву для последующей демократизации политической жизни.

Республиканская Конституция 1891 г., несмо/гря на ее умеренность, явилась по сравнению с монархической Конституцией 1824 г. важной: вехой в истории Бразилии, она способствовала более быстрому развитию капитализма и становлению гражданского общества в этой стране.

Раздел II. История государства в новейшее время (XX в.)

Глава 8. Соединенные Штаты Америки

§ 1. Регулирующая роль государства США в сфере экономики и социальных отношений

К концу XIX — началу XX в. Америка превращается в страну классического корпоративного капитализма, в которой без всяких ограничений действовали гигантские тресты, монополии, ограничивающие свободу рыночной конкуренции, диктующие такие условия существования частному предпринимательству, которые приводили к удушению их конкурентов, к разорению среднего и мелкого бизнеса. Первый антитрестовский **Закон Шермана** ("Акт с целью защиты, торговли и коммерции от незаконных ограничений и монополии") был принят здесь в 1890 г., но он не стал, как утверждалось, "хартией промышленной свободы", имел весьма ограниченный эффект и часто применялся не по прямому назначению, так как произвольное судебное толкование закона приравнивало профсоюзы к монополиям, а забастовки рабочих — к "сговорам с целью ограничения торговли".

Углубление социального расслоения, бедственного положения рядовых американцев в условиях затяжной экономической депрессии этого времени вели к росту недовольства против корпоративного капитала среди средних слоев, рабочих, фермерства, прогрессивной интеллигенции (прогрессистов), осуждающих монополии как угрозу для благосостояния народных масс. В стране возникает широкое антитрестовское движение, сопровождаемое ростом активности рабочих профсоюзов, непрекращающейся борьбой беднейших слоев, требующих государственной системы социальной защиты и пр.

Требование "обновления" экономической и социальной политики все настойчивее начинает звучать и в обеих пар-

тиях: республиканской и демократической. Сначала эти требования выдвигаются как оппозиционные руководству партий, затем они все больше захватывают умы партийной верхушки, правительственных кругов, что и находит выражение в конечном счете в изменении политики президента-республиканца Теодора Рузвельта (1901—1909 гг.), выступившего с идеями "нового национализма", а с 1913 г. президента-демократа Вудро Вильсона (1913—1921 гг.), провозгласившего неолиберальную теорию "новой демократии", "новой свободы". Основой теории "нового национализма" Т. Рузвельта стало требование расширения прерогатив президента с тем, чтобы национальное правительство стало осуществлять контроль над деятельностью трестов с целью их регулирования, обуздания "нечестной игры".

Первый закон **("Акт об ускорении разбирательства и разрешения процессов по справедливости"),** принятый в 1903 г. в осуществление этой программы, предусматривал меры ускорения судопроизводства по антитрестовским делам, как делам, имеющим "большое общественное значение", и в силу этого — "приоритет над другими делами". За ним последовал **Закон о создании Министерства торговли и труда,** в функции которого, в частности, входили сбор информации и рассмотрение "нечестной деятельности корпорации". В 1906 г. принимается закон, давший Междуштатной торговой комиссии, созданной еще в 1887 г., право устанавливать пределы повышения железнодорожных тарифных ставок и пр. Требования "честной игры" Т. Рузвельт распространял и на отношения рабочих с предпринимателями, выступая за мирное арбитражное урегулирование споров между ними, но одновременно требуя ограничений профсоюзной активности.

Программа "новой демократии" Вудро Вильсона основывалась на трех принципах: индивидуализм, свобода личности и свобода конкуренции. Будучи кандидатом прогрессистов на президентских выборах, он объявил себя врагом монополий, требуя не уничтожения трестов, как сами прогрессисты, и не регулирования их по методам Т. Рузвельта, а снятия всех препон для развития бизнеса, прежде всего среднего и мелкого, путем обуздания "нечестной конкуренции", результатом которой, как он считал, и был монополизм.

С этой целью на основе **Закона о тарифах 1913 г.** правительством была проведена ревизия тарифов. Были также

повышены налоги на доходы, снижены торговые пошлины, расширены возможности импорта, установлен определенный контроль над банками. В его правление были начаты первые процессы по разделу корпораций — монополий на основе Закона Шермана.

Важным шагом на пути установления контроля над банковской деятельностью стало создание в 1913 г. Федеральной **резервной** системы (ФРС) во главе с Советом управляющих, в который входили Министр финансов, Контролер денежного обращения и 15 членов, назначаемых президентом с согласия Сената.

Состоящая из 12 национальных резервных банков соответствующих районов страны, аккумулирующих значительные финансовые резервы, ФРС была призвана осуществлять контроль над выпуском банкнот, имеющих значение денежных знаков, устанавливать проценты банковского кредита. Ей вверялись функции налогового агента государства и пр. ФРС, выполняя функции государственного эмиссионного банка, до настоящего времени играет решающую роль в регулировании финансово-денежной системы страны.

В целях сбора соответствующей информации и привлечения к суду лиц и корпораций, замеченных в применении "нечестных методов", нарушающих антитрестовский Закон Шермана, была создана также в 1914 г. на основе "Акта о федеральной торговой комиссии" Федеральная торговая комиссия.

В годы "новой демократии" произошел важный сдвиг и в рабочей политике. Были приняты законы о 8-часовом рабочем дне для женщин и детей, о материальной ответственности предпринимателей за несчастные случаи на производстве.

Государство все решительнее начинает вторгаться в сферу социальных конфликтов. Согласно **Закону Клейтона 1914** г. ("Акта, дополняющего существующие законы против незаконных ограничений и монополий и для других целей"), уточнявшему формулировки Закона Шермана, запрещалось, в частности, практиковавшееся ранее применение последнего к профсоюзам.

Реформы "прогрессистской эры" представляли собой еще первые крайне непоследовательные шаги по пути приспособления американского государства и общества к новой обстановке, возникшей в связи с превращением США в экономически мощную страну корпоративного капитала.

С этого времени регулирование экономики и социальных отношений начинает занимать все более важное место в деятельности государства, в законодательстве.

Еще больше отходит государство от политики "невмешательства", от старой роли "ночного сторожа" после вступления США в 1917 г. в первую мировую войну. Меняется, однако, главное направление его регулирующего вмешательства в экономическую и социальную сферы. Не борьба с монополизмом корпораций, все больше богатеющих в условиях подготовки к войне, и затем и самой войной, а военная мобилизация экономики, планомерное материальное обеспечение военных нужд выступает на первый план с этого времени.

Решительное расширение государственного контроля над производством, пресечение анархических тенденций в экономике, вызванных крайним обострением конкурентной борьбы монополистического капитала за получение военных прибылей, потребовали создания единого центра по руководству военными предприятиями, транспортом, средствами связи, снабжения населения и армии продовольствием и пр. Результатом этого стали усиление власти президента, введение чрезвычайного-законодательства, создание ряда административных военно-регулирующих государственных органов, а вместе с тем принудительное картелирование в ряде отраслей промышленности.

Так, принятый в 1917 г. **Закон о контроле над производством, сырьем и топливом** давал президенту США широкие права для снабжения армии и флота всем необходимым, а также для предотвращения спекуляции. Законом предусматривались возможность реквизиции промышленных предприятий и их продукции за соответствующую компенсацию, право президента создавать специальные регулирующие органы, не обращаясь к конгрессу, непосредственно вмешиваться в производство и сбыт продукции, в трудовые отношения в промышленности.

С целью экономии продовольствия, обеспечения им вооруженных сил и населения была создана Продовольственная администрация. Топливная администрация была призвана упорядочить работу топливной системы, ликвидировать усилившиеся перебои с топливом и пр. Вслед за этим под контроль государства перешла вся транспортная система. Жесткому регулированию подверглась внешняя торговля. Воен-

но-торговое управление взяло под свой контроль более тысячи наименований товаров, запрещенных к вывозу.

Координация дела снабжения США и их союзников, "изыскания и распределения материальных ресурсов, рабочей силы" передавалась в ведение единого **Военно-промышленного управления** (ВПУ). ВПУ добилось упорядочения и централизации военного снабжения, провело большую работу по стандартизации и унификации промышленных изделий, важнейших условий их конкурентоспособности на мировом рынке, в частности на рынке военной продукции. (Военные американские стандарты были широко приняты впоследствии и в других капиталистических странах.) Прямым отходом от антитрестовского законодательства стало принудительное картелирование промышленности в ряде отраслей. Проблема финансирования войны решалась за счет налоговой реформы, увеличившей подоходный и косвенные налоги с одновременным высоким отчислением от прибылей, особенно в военной промышленности. Вводился и ретроспективный налог на все прибыли с 1916 г.

Война, требующая особых условий политической стабильности, способствовала и дальнейшему усилению регулирующей роли государства в сфере социальных отношений, активизации его идеологических функций, в частности проповеди идеалов "классового партнерства".

С этой целью были созданы **Военно-трудовое управление,** призванное разрешать конфликты на предприятиях военной промышленности; **Управление военно-трудовой политики;** занимавшееся выработкой общих принципов национальной политики по вопросам условий труда рабочих, разрешения трудовых споров и других.

В государственные регулирующие органы включались лидеры профсоюзов, призванные от имени рабочих заключать соглашения с министерствами о ставках оплаты труда, о разрешении трудовых споров и пр. Непосредственно включился в разрешение трудовых споров и президентский аппарат. В 1917 г. была, например, создана специальная президентская посредническая комиссия во главе с министром труда, призванная разрешать наиболее острые трудовые конфликты.

С целью ослабления накала стачечной борьбы был принят и ряд других законов, предусматривающих право ра-

бочих на коллективный договор, на 8-часовой рабочий день (в некоторых штатах) и пр. Эти декларированные права не обеспечивались соответствующими гарантиями и не соблюдались должным образом предпринимателями. Более того, они даже формально распространялись только на организованных в профсоюзы рабочих, т. е. на восьмую часть трудящихся, занятых в это время в промышленности и на транспорте.

Создание государственного военно-хозяйственного регулирующего аппарата, персонал которого состоял из представителей крупных корпораций почти всех промышленных центров страны, способствовало зарождению в США первых военно-промышленных альянсов, блоков военной верхушки с фабрикантами оружия, зачатков будущего военно-промышленного комплекса.

Мощным импульсом, усилившим вмешательство государства в экономику уже в условиях мирного времени, стал мировой экономический кризис 30-х гг. Он поставил перед американским капиталистическим обществом задачу поиска путей дальнейшего эволюционного развития капитализма, в ходе которого происходило осознание необходимости экономического и социального равновесия за счет всестороннего регулирования общественных процессов на базе стабильного роста производства и социальных компромиссов.

"Новый курс" Франклина Рузвельта. Мировой экономический кризис 1929—1933 гг. с особой силой поразил США, резко сократил объем производства, привел к расстройству финансы, вызвал повсеместное разорение и банкротство промышленных, торговых и финансовых фирм, массовую безработицу. Общий объем продукции американской промышленности составил в 1932 г. лишь около 54% по сравнению с докризисным 1929 г. За годы кризиса прекратила существование пятая часть всех банков США, каждый третий рабочий был лишен работы, принудительно распроданы за неуплату долгов и налогов сотни тысяч фермерских хозяйств. При отсутствии государственной системы социальной защиты жертв обрушившихся на страну экономических бедствий кризис до предела обострил социально-классовые противоречия, привел к невиданным ранее в США выступлениям рабочих. Америка оказалась в предреволюционной си-

туации, требующей коренной ломки всего старого уклада жизни.

Первые попытки остановить волну банкротств путем государственного кредитования были предприняты в США в 1932 г. правительством Гувера. С этой целью была создана **Национальная кредитная корпорация,** преобразованная в начале 1932 г. в **Реконструктивную финансовую корпорацию.** Другая правительственная организация — **Федеральное фермерское бюро** — была призвана поддерживать уровень цен на сельскохозяйственную продукцию. Эти мероприятия потерпели полную неудачу.

Правительство Гувера не смогло остановить сползания страны к-надвигающемуся финансово-экономическому краху. ФРС не справлялась со своими задачами помощи банкам в условиях биржевых лихорадок, так как возглавляющий ее Совет управляющих не был в это время наделен необходимыми властными полномочиями. Он не мог ни устанавливать обязательных резервов депозитных банков, ни контролировать с полной ответственностью проведение операций на открытом рынке ценных бумаг и пр.

Весной 1933 г., когда кризис достиг своего апогея, на пост президента вступил кандидат демократической партии Ф. Рузвельт, дальновидный политик, понимавший необходимость радикальных мер для создания в стране эффективно действующего антикризисного механизма, проведения социальных реформ, способных приостановить развитие массового движения протеста в Америке по революционному пути.

Разработанная правительством Рузвельта программа антикризисных мер получила в истории США название **"нового курса",** основные реформы которого были проведены в период первых "ста дней" его президентства, когда Конгресс принял большое число законов, охватывающих все сферы социально-экономической и политической жизни страны.

Эта программа не носила спонтанного характера (как утверждало ранее большинство историков), еще в 1928 г. Ф. Рузвельт, став губернатором от демократической партии в штате Нью-Йорк, сформулировал доктрину "ответственности государства за судьбы своих граждан". Эта доктрина нашла воплощение в радикальной по тем временам программе реформ, предложенных им легислатуре штата,

включающей в себя помощь фермерам и фермерским кооперативам, контроль за рынком сельскохозяйственных продуктов, решительное улучшение рабочего законодательства, поддержку школ, здравоохранения и пр. Там же Ф. Рузвельт получил и первый опыт социального реформаторства, когда законодательным собранием штата был принят беспрецедентный по тем временам Закон о чрезвычайной помощи безработным и была создана в целях проведения этого закона в жизнь Временная администрация помощи. Опыт создания соответствующих государственных органов, гарантирующих проведение чрезвычайных законов в жизнь, неукоснительно использовался Рузвельтом и в дальнейшем.

Одной из важнейших задач первого периода "нового курса" в 1933 г. была задача сохранения и по возможности укрепления финансово-экономической системы корпоративного капитала США, в сотрудничестве с которым Ф. Рузвельт видел единственный путь укрепления основ капиталистического строя. В целях сохранения политической стабильности требовалось и принятие незамедлительных мер социальной защиты населения.

Экономическая политика "нового курса" этого времени была направлена на восстановление полностью расстроенной банковско-финансовой системы. С этой целью на основании принятого Конгрессом **Чрезвычайного банковского закона,** предоставившего президенту широкие полномочия в финансовой сфере, был наложен временный арест на счета всех банков страны с целью их полной ревизии. После соответствующей проверки их кредитоспособности Министерство финансов подтвердило разрешение деятельности главным образом крупных банков (4507 национальных и 4517 штатных), что само по себе привело к притоку в них вкладов, пополненных новыми кредитами Реконструктивной финансовой корпорации. Огромное число мелких банков вынуждено было прекратить свое существование.

Вслед за этим был издан приказ президента об установлении полного контроля за золотом, находившимся в обращении. Экспорт золота был запрещен, обязательной сдаче резервным банкам, входящим в ФРС, подлежала вся золотая валюта граждан, превышающая 100 долл.

Ни один банк, кроме банков ФРС, не имел право иметь золотого запаса, что гарантировалось применением мер уголовной ответственности. Одновременно был разрешен выпуск новых денег, без золотого обеспечения. Это решение, означающее отход США от золотого стандарта, привело к резкому инфляционному скачку, погасить который и была призвана обновленная ФРС, функции которой в это время были значительно расширены. Она получила, в частности, право изменять размеры вносимых в нее денежных резервов, регулировать процентные ставки по банковским вкладам и пр. С этой же целью на основе **Закона о банковской деятельности** 1933 г. были созданы в 1934 г. **Федеральная корпорация страхования вкладов** (ФКСВ), а затем **Федеральная корпорация страхования ссуд и сбережений** (ФКСС), призванные восстановить доверие к банкам, защитить банковские вклады населения.

Закон 1933 г. предусмотрел страхование вкладов для всех банков — для федеральных банков это страхование стало обязательным, для банков штатов — добровольным. Закон устанавливал, что депозиты размером до 10 тыс. долл. должны страховаться на 100%, 50 тыс. долл. — на 75% и т. д. К началу 1934 г. около 80% всех банков США застраховали свои депозиты.

В целях пресечения спекуляций вкладами, необоснованных предоставлений кредитов компаниям, владельцами акций которых выступали сами банки, были разделены депозитные и инвестиционные функции банков.

Правительство стремилось упорядочить и спекулятивную деятельность фондовых бирж, скандально процветавшую в предкризисный период. В развитие Закона 1933 г., в 1934 г. был принят **Закон об обращении ценных бумаг,** на основании которого была создана **Федеральная комиссия по ценным бумагам и биржам** (ФКЦББ). Закон 1934 г. предусматривал предоставление всем участникам рынка равных условий, гарантирующих свободный доступ к важнейшей информации о деятельности компаний. ФКЦББ была наделена правом регистрации всех ценных бумаг, выпускаемых в обращение. Она также строго следила за предоставлением инвесторам всех интересующих их сведений о деятельности компаний и пр.

Так как решения Совета управляющих ФРС были обязательными для всех банков, входящих в эту систему (то

есть большинства банков страны), то ФРС приобрела в это время реальные возможности определять всю банковскую, кредитно-финансовую деятельность страны[1].

В середине 1933 г. был принят **Закон о восстановлении промышленности** (National Industrial Recovery Act — НИРА) — самый значительный в законодательстве "нового курса". Как указывалось в самом законе, он был принят с целью обеспечения "всеобщего благосостояния", путем установления координации с целью решения проблем массовой нищеты, достижения сотрудничества между рабочими и работодателями при содействии правительства, устранения и решения трудовых конфликтов, проблем разрушительной конкуренции, ведущих к снижению прибылей и сокращению инвестиций и занятости. Пагубные процессы понижения цен в условиях "разрушительной конкуренции" должны были пресечь **"кодексы честной конкуренции",** составляемые предпринимательскими ассоциациями, при участии профсоюзов, которые фиксировали строго определенные нормы производства и сбыта продукции, устанавливали уровень товарных цен, условия коммерческого кредита и пр. После утверждения президентом "кодексы" получали силу закона.

Как и начальная финансовая политика, промышленная политика 1933 г. предоставила явные преимущества крупному корпоративному бизнесу. Прямым свидетельством этой политики было приостановление на 2 года (на время действия НИРА) антитрестовского законодательства к "кодифицированным" предприятиям, более того, их принудительное картелирование.

НИРА должен был не только решить проблему стабилизации промышленности с помощью специально создаваемого государственного органа — **Национальной администрации восстановления промышленности,** но и снять остроту трудовых конфликтов с помощью мер социального маневрирования, удовлетворения некоторых требований рабочих, выдвигаемых ими в ходе массовой стачечной борьбы.

В ст. 7а НИРА в общей форме были провозглашены права рабочих на создание профсоюзов, коллективный договор, обязанности предпринимателей "соблюдать макси-

[1] ФРС в роли централизованного федерального банка, контролирующего значительную часть банков страны, наряду с ФКСВ и ФКСС и ныне составляет основу регулирования денежно-кредитной, банковской системы США.

мальную продолжительность рабочего времени, минимальный уровень оплаты и другие условия труда". Эти положения, однако, не сопровождались твердыми гарантиями их соблюдения со стороны предпринимателей.

Правительством был предложен типовой образец кодекса, который мог быть применен в любой отрасли промышленности. В нем в качестве минимального уровня заработной платы фиксировалась для промышленных рабочих оплата от 30 до 40 центов за рабочий час, а продолжительность рабочего времени ограничивалась 35 часами в неделю. С принятием кодексов была усилена роль профсоюзов как единственно законных представителей рабочих, что в значительной мере лишало права голоса неорганизованных рабочих.

Примечательно также, что правительство отказалось включить в кодексы положения, которые могли идти вразрез с принципом равенства прав белых и цветных рабочих в вопросах занятости. Но эти дискриминационные меры исключались в кодексах крупных предприятий, транспорта, горнодобывающих отраслей. Дискриминация цветных рабочих на "некодифицированных" мелких предприятиях осталась нетронутой.

В кодексах должны были фиксироваться также в качестве первых мер помощи безработным и положения об организации общественных работ. С этой целью создавалась **Ассоциация общественных работ** (АОР), на организацию которой было выделено 3,3 млн. долл. Кроме того, проблемами безработицы должна была заниматься **Администрация по оказанию чрезвычайной помощи** (АОЧП) через прямые выплаты, дотаций штатам. Все эти меры, однако, не решили тяжелейших проблем безработицы.

Аграрная политика "нового курса" нашла воплощение прежде всего в **Законе о регулировании сельского хозяйства** (Agricultural Adjustment Act — ААА), предусматривающем создание специального административного органа по регулированию сельского хозяйства, который был призван сбалансировать спрос и предложение на продукты сельского хозяйства, поднять на них цены. С этой целью вводился одинаковый процент сокращения посевных площадей всех фермеров — и крупных и мелких, с выплатой компенсации за необработанные земли, что больно ударило по мелкому фермерству. В то же время группа крупного ком-

мерческого фермерства, получив большую часть премиальных платежей, смогли благодаря этому интенсифицировать свое хозяйство и получить немалую прибыль. Сокращение посевных площадей для поднятия цен в голодающей Америке сопровождалось уничтожением уже готовой продукции, миллионов голов скота и пр.

Вместе с ААА был принят **Закон о рефинансировании фермерских долгов,** сокративший проценты по ипотечной задолженности фермеров и продливший сроки погашения их долгов. Через федеральные земельные банки фермерам был предоставлен заем более чем в 2 млрд. долл., который пошел главным образом на погашение их долгов, в чем непосредственно были заинтересованы и банки.

Вместе с политикой сокращения посевных площадей еще в 1936 г. стала проводиться политика восстановления плодородия почв. В 1936 г. эта политика была законодательно оформлена принятием **Закона о сохранении плодородия почв и о квотах внутреннего рынка.** Закон предусматривал выплату премиальных платежей собственникам земли, соглашавшимся изымать земли из-под посевов тех культур, которые ее истощали, что должно было, с одной стороны, повысить цены на продукцию сельского хозяйства, с другой — поднять плодородие почв.

Завершающим правовым актом аграрной политики "нового курса" стал Закон 1938 г., который усиливал государственный контроль за поступлением на рынок основных сельскохозяйственных продуктов, поддержание цен на которые отныне должно было достигаться не уничтожением "излишков", а их хранением с соответствующими государственными выплатами фермерам в счет еще не проданного урожая.

Вокруг экономической политики "нового курса" развернулась ожесточенная борьба уже в 1934 г. Против нее выступали и правые силы, которые считали "новый курс" чрезмерно радикальным, и левые, считавшие его (в силу продолжающегося бедственного положения значительных слоев населения, безрезультатности попыток правительства решить проблему безработицы и пр.) недостаточно решительным.

Не помогли кардинальному решению проблемы безработицы ни принятие еще в 1933 г. Закона о сокращении до 30 часов рабочей недели на крупных предприятиях (что

привело к освобождению 6 млн. рабочих мест), ни создание Администрации по реализации общественных работ (АРОР), призванной проводить в жизнь программу строительства объектов инфраструктуры, в том числе военно-стратегического характера, ни израсходованные в процессе осуществления этих программ 13 млрд. долл.

Правая оппозиция "новому курсу" особенно сильна была среди представителей корпоративного капитала, тяготившихся государственным вмешательством в социальные отношения, особенно в части, касающейся условий труда рабочих и пр. Крайним проявлением этих оппозиционных настроений стало требование отказа от всяких реформ. Поддерживал оппозицию и Верховный суд США, который с консервативно-индивидуалистических позиций невмешательства государства в сферу частного предпринимательства объявил в мае 1935 г. о неконституционности НИРА, а затем в 1936 г. — ААА вместе с еще 9 законами.

Эти решения Верховного суда касались не только конституционности конкретных законов, они поставили на повестку дня более широкую, исторически важную проблему — о пределах вмешательства государства в экономику с целью ее урегулирования, в том числе и не в последнюю очередь за счет проведения социальных программ. Перед страной и ее президентом, таким образом, встал со всей остротой судьбоносный вопрос: куда идти — дальше, вперед по пути углубления реформ, или повернуть назад. Ф. Рузвельт пошел вперед. В 1936 г. ему предстояли выборы на второй президентский срок.

Во второй половине 30-х гг. меняется главное направление деятельности правительства Ф. Рузвельта, определяемое необходимостью проведения кардинальных социальных реформ. Так, провозглашенные ранее НИРА профсоюзные права не удовлетворяли требований рабочих. В результате непоследовательной социальной политики Ф. Рузвельта не было гарантировано законом право на стачку, не было закреплено традиционное требование американских рабочих "закрытого цеха", запрещающего предпринимателям путем "индивидуальных соглашений" принимать на работу нечленов профсоюза, что открывало путь к штрейкбрехерству, возможному срыву забастовки. Права профсоюзов нарушались и в силу необязательности их участия в определении условий труда рабочих путем заключения кол-

лективных договоров и широкой возможности создания противостоящих профсоюзам "компанейских союзов", которые финансировались предпринимателями и использовались ими для подрыва организованной борьбы рабочих.

Закон о трудовых отношениях (Закон Вагнера), принятый в 1935 г., не только впервые в истории США провозгласил официальное признание прав профсоюзов, но и предусмотрел законодательные гарантии этих прав. В ст. 7 Закона перечислялись права рабочих, нарушение которых входило в понятие **"нечестная трудовая практика"** предпринимателей, которым запрещалось вмешиваться в создание рабочих организаций, в том числе и путем их финансирования (запрещение "компанейских союзов"), дискриминировать членов профсоюза при приеме их на работу (санкционировалась практика "закрытого цеха"),- отказываться от заключения коллективных договоров с должным образом избранными представителями рабочих. Закон закреплял при этом так называемое "правило большинства", согласно которому от имени рабочих в договорных отношениях с предпринимателем могла вступать лишь та организация, которая признавалась большинством рабочих, т. е. их профсоюз.

Закон закреплял и право рабочих на забастовку. Но всем своим содержанием он был направлен на сужение оснований для массовых конфликтов. С этой целью был создан новый орган — **Национальное управление по трудовым отношениям** (НУТО), на который была возложена обязанность рассматривать жалобы рабочих на "нечестную трудовую практику" предпринимателя. Решения этого квазисудебного органа могли быть отменены только в судебном порядке.

Другим направлением деятельности правительства "нового курса" стало создание (впервые в истории Америки) разветвленной государственной системы социальной защиты населения. В 1935 г. был принят первый **Закон о социальном страховании** и другие законы помощи бедным.

Закон о социальном страховании предусматривал социальную помощь престарелым, безработным и некоторым категориям нетрудоспособного населения. Он не распространялся, однако, на сельскохозяйственных рабочих, домашнюю прислугу, государственных служащих, затрагивая, таким образом, интересы только половины всех работающих по найму лиц. Кроме" того, уровень страховых выплат, фонд

которых создавался за счет налогов на предпринимателей и самих рабочих, был крайне низок. Пенсии по старости назначались с 65 лет, пособия по безработице выплачивались около 10 недель в году.

В 1935 году было начато проведение широкой программы помощи фермерам. Создана Администрация по переселению, которая в начале 1937 г. была преобразована в **Администрацию по охране фермерских хозяйств,** в обязанности которой входило строительство лагерей для сельскохозяйственных рабочих и мигрантов, оказание помощи беднейшим фермерам путем их переселения на более плодородные земли, создание сбытовых кооперативов мелких фермеров и пр.

Свидетельства переориентации политики Ф. Рузвельта, его отхода от сотрудничества с крупным корпоративным капиталом можно найти и в принятии ряда законов, ограничивающих засилие монополий. Так, например, Закон 1935 г. о регулировании держательских компаний в сфере предприятий общественного пользования ставил под жесткий государственный контроль все держательские фирмы, обеспечивающие потребности страны в газе и электроэнергии. Был принят также новый налоговый закон, значительно увеличивший налоги со сверхприбыльных корпораций и лиц с наиболее высоким уровнем доходов.

Антирузвельтовская кампания протеста, носившая в это время особенно яростный характер (Рузвельта обвиняли в том, что он посягает на "священные устои частной собственности", развязывает в стране гражданскую войну и пр.), провалилась. Он был избран президентом на второй срок прежде всего благодаря провозглашенному им курсу на "повышение личного благосостояния и расширение возможностей для масс народа".

Успешное дальнейшее проведение в жизнь этого курса Ф. Рузвельт видел и в осуществлении его плана судебной и административной реформы, предусматривающего, в частности, увеличение возможного числа членов Верховного суда до 15 человек (если судьи, достигшие 70 лет, не уходили в отставку), создание специального **Исполнительного, управления президента** (ИУП) и двух новых министерств: Министерства общественных работ и Министерства социальных услуг, которые должны были упорядочить деятельность множества возникающих в это время регулирующих ведомств и агентств.

Судебная реформа провалилась из-за опасения конгресса, что она нарушит систему "сдержек и противовесов", предоставив президенту слишком большие полномочия, а также благодаря изменению позиций обновленного в своем составе Верховного суда, который признал конституционность Закона Вагнера и Закона о социальном страховании, а к концу 30-х гг. по существу перестал возражать против любых мер экономического регулирования.

Административная реформа была воплощена в жизнь в 1939 г., когда было создано ИУП, в состав которого включались Аппарат Белого дома, Бюджетное бюро и Управление планирования национальных ресурсов. Отказав президенту в создании двух новых министерств, конгресс предоставил ему неограниченное право осуществлять реорганизацию федеральных агентств, результатом чего и было создание двух новых структурных подразделений президентской власти — Федерального агентства общественных работ и Агентства ценных бумаг, которые на постоянной основе должны были, наряду с другими ведомствами, руководить осуществлением принятых программ. Тем самым было окончательно признано право президента на регулирование экономических и социальных отношений и на создание с этой целью постоянно действующего административного механизма.

Совершенствование методов государственного регулирования экономики и социальных отношений (в частности, проведение активной политики в области бюджета и кредита, направленной на обеспечение устойчивого уровня спроса, производства и занятости) становится со времени проведения "нового курса" главной задачей всех ветвей власти американскогогосударства.

Решая эту задачу, американский конгресс в 1946 г. принял **Закон о занятости,** который впервые официально возложил на президента ответственность за состояние американской экономики. На основании этого закона был создан **Совет экономических консультантов,** который должен был представлять главе государства ежегодный доклад с тщательным анализом экономической конъюнктуры. Доклад становился основой экономического послания президента конгрессу в начале каждой его сессии и последующей выработки конгрессом рекомендаций как государственным органам, так и частным" лицам, "с целью достижения максимального или высокого уровня занятости".

Впоследствии были приняты и другие законы, дополняющие, корректирующие законодательство "нового курса", но главные направления экономической и социальной политики американского государства оставались неизменными. Одним из таких корректирующих законов в сфере социальных отношений стал, в частности, Закон Тафта-Хартли 1947 г., внесший существенные поправки в Закон Вагнера.

Закон Тафта-Хартли 1947 г. Закон Вагнера (принятый в 1935 г. в кризисной ситуации, преследовавший не в последнюю очередь политические цели Ф. Рузвельта перед очередными выборами) создал определенный дисбаланс политических сил, ограничивая свободу действий, "нечестную трудовую практику" только предпринимателей, что не могло не вызвать бурного протеста с их стороны. Борьба вокруг Закона 1935 г. началась сразу же после его принятия. В нее включились возникшая в это время антирузвельтовская организация "Американская лига свободы", такие крупные организации американского бизнеса, как "Национальная ассоциация промышленников", "Торговая палата" и др. До 1937 г. борьба велась за признание закона неконституционным, затем за пересмотр его конгрессом, в котором за последующие 10 лет было рассмотрено 200 соответствующих законопроектов. В 1947 г. такой пересмотр состоялся, был принят **Закон Тафта-Хартли,** который действует до сих пор.

Закон Тафта-Хартли призван был создать механизм пресечения незаконных забастовок, а также предотвращения политизации профсоюзов. Достижение этих целей правящие круги видели в проведении политики дальнейшей интеграции профсоюзов в регулирующий социальные отношения государственный механизм, а также в наделении президента значительными правами для предотвращения конфликтов в промышленности, особенно тех, которые угрожали общественной безопасности. Закон пресекал ряд направлений "нечестной трудовой практики" профсоюзов: запрещал некоторые виды забастовок, в том числе вторичные бойкоты (то есть бойкоты тех предпринимателей, которые не являлись непосредственными нанимателями бастующих рабочих), стачки солидарности, пикетирование предприятий с тем, чтобы добиться от предпринимателя заключения договора с профсоюзом, который не прошел установленной законом процедуры его официального признания,

забастовки государственных служащих, стачки, создающие угрозу национальной безопасности, и др. Допустимые формы забастовок оговаривались рядом условий: введением двухмесячного "охладительного периода", обязательным извещением предпринимателя о намерении провести забастовку, голосованием рабочих перед объявлением забастовки и пр.

На основе специального положения закона о защите прав рабочих от профсоюзов была значительно усилена правовая регламентация деятельности профсоюзов, в частности закон подробно регулировал порядок заключения коллективных договоров, рассматривал, каким условиям должен отвечать профсоюз, добивающийся права участия в коллективно-договорных отношениях, требовал от руководителей профсоюзов подписки о непричастности к деятельности Коммунистической партии, подачи ежегодных отчетов Министерству труда о своих финансовых делах и пр. Профсоюзам было отказано в праве делать взносы в избирательные фонды лиц, добивающихся избрания на федеральные должности.

Запретив договор "закрытого цеха" и ограничив возможность заключения договора "союзного цеха"[1], закон тем самым существенно ограничил право профсоюзов диктовать предпринимателям условия найма рабочей силы.

Вновь созданный орган, Федеральная служба посредничества и примирения, должен был разрешать споры между предпринимателями и рабочими путем коллективных переговоров их представителей. Но главная роль в деле проведения в жизнь положений закона отводилась **Национальному управлению по трудовым отношениям** (НУТО) и судам, которым принадлежало право вынесения запретительных приказов в отношении незаконных забастовок, рассмотрения гражданских исков и уголовных дел, касающихся ложных показаний о непринадлежности к Коммунистической партии, политической деятельности профсоюзов и пр.

[1] Условия договора "союзного цеха" предусматривают право предпринимателя принимать на работу нечленов профсоюза, но требуют в течение короткого времени вступления вновь нанятых рабочих в профсоюз. Право запрещать договор "союзного цеха" было закреплено за штатами. Это положение было включено в законы "О праве на труд" многих штатов.

Закон создавал также постоянно действующий президентский механизм для пресечения "недозволенной профсоюзной активности". Президент мог запретить стачку на 80 дней, если, с его точки зрения, она "угрожала национальным интересам", мог обратиться в суд для вынесения судебного приказа о запрещении стачки, назначить арбитражную комиссию для рассмотрения трудового конфликта.

Антипрофсоюзная ограничительная направленность Закона Тафта-Хартли была усилена Законом Лэндрама-Гриффина 1959 г., поставившего профсоюзы под еще больший контроль государственных органов, которые получили право регулировать проведение выборов в профсоюзные органы, определять размеры членских взносов, требовать представления в Министерство труда отчетов, копий уставов, постановлений профсоюзов и пр.

Положения Закона Тафта-Хартли неоднократно подкреплялись впоследствии решениями Верховного суда США. Например, в 1984, 1985 гг. Верховный суд запретил оказывать давление на рабочих с тем, чтобы они вступали в профсоюз (однако разрешил вести среди них "разъяснительную работу"), поддержал практику запрета "закрытого цеха", предоставил компаниям, "испытывающим финансовые трудности", право разрывать трудовые отношения с организованными в профсоюз рабочими и пр.

Закон Тафта-Хартли, при всей своей антипрофсоюзной направленности, привел к более жесткому упорядочению отношений между трудом и капиталом, внес видимую лепту в достижение согласия между ними и тем еамым способствовал укреплению политической стабильности, в чем интересы американских предпринимателей и американских профсоюзов никогда не расходились.

Законодательство 60-х гг. в рамках программы "борьбы с бедностью" Л. Джонсона. Наиболее активный период социального реформаторства США падает после "нового курса" Ф. Рузвельта на 60-е гг., когда президентом-демократом Л. Джонсоном была провозглашена программа создания "великого общества", выполнение которой было призвано амортизировать проявление социальной напряженности в стране, стимулировать развитие экономики путем обеспечения соответствующего уровня занятости, потребления,и,пр.

Центральным и наиболее многообещающим звеном программы была "борьба с бедностью", вызванной к жизни значительным ростом числа американских граждан, живущих ниже уровня бедности (согласно официальным данным, их насчитывалось в 1964 г. 36,4 млн. человек, или около 20% населения страны), к числу которых были отнесены прежде всего цветные американцы, престарелые, не имеющая постоянной работы молодежь, низкоквалифицированные и сельскохозяйственные рабочие, многодетные семьи и семьи без отцов.

Программа была принята в период экономического процветания Америки и социального брожения, мощного движения за гражданские права, студенческих волнений, антивоенных выступлений против позорной войны во Вьетнаме. Ее принятию способствовало демократическое большинство в обеих палатах конгресса, поддержка профсоюзов, Национального совета крестьян и других общественных организаций. Против выступила большая часть деловых кругов США, так как осуществление программы "борьбы с бедностью" (требующей многомиллионных государственных затрат) предполагало перераспределение средств, полученных от наиболее состоятельной части населения, облагаемой высокими налогами, в пользу нуждающихся, облагаемых низкими налогами.

Проведение программы в жизнь началось с принятия в 1964 г. Закона об экономических возможностях, которым предусматривались мероприятия по профессиональной подготовке и обучению главным образом молодежи, особенно безработной, в рамках создаваемых "трудовых корпусов", "молодежных корпусов по месту жительства"; выдачи льготных займов бедствующим фермерам и сельскохозяйственным рабочим и пр.

В 1965 году последовало издание законов о начальном и среднем школьном образовании, а затем о высшем образовании, признанных способствовать повышению образовательного уровня малообеспеченной молодежи. В том же году были введены программа "медикейт", предусматривающая оплату медицинских счетов получателей пособий по бедности, за бортом которой оставались, однако, те, кто такого пособия не получал (то есть третья часть всех бедняков), и программа "медикэр" — помощи пенсионерам в оплате их счетов по болезни.

В этом же году началось осуществление программы субсидирования части расходов бедняков на продукты питания в виде продуктовых купонов, обмениваемых в магазинах на небольшое количество дешевых продуктов. В рамках **законов о жилищном строительстве и городском развитии** 1965, 1968 гг. были приняты некоторые меры по оказанию помощи малообеспеченным семьям в аренде квартир и финансировании строительства дешевых жилищ.

Была принята также серия законов по регулированию бизнеса, в частности, с целью сокращения числа гибнущих людей в автокатастрофах, улучшения охраны труда, укрепления здоровья промышленных рабочих, значительно повышены федеральные ассигнования штатам для борьбы с преступлениями, для создания транспортных транзитных систем.

Осуществление программы потребовало создания новых специализированных агентств. Для содействия местным органам в их "войне с бедностью" было создано специальное **Ведомство экономического содействия** и пр.

Усилия правительства не привели к осуществлению всех намеченных программ, так как они не были обеспечены с самого начала соответствующими государственными ассигнованиями (несмотря на повышение ставок социального страхования, налога на бизнес и пр.), которые в 1966 г. были ограничены в связи с увеличением бюджетного дефицита, вызванного ростом эскалации войны во Вьетнаме, усилением инфляции.

Задача построения "великого общества", свободного от бедности и безработицы, таким образом, не была решена. Последовавший вслед за этим циклический кризис перепроизводства 1973—1975 гг. еще больше обострил в США проблему занятости. Только по официальным данным, в 1975 г. в Америке было 8,3 млн. полностью безработных.

Вместе с тем следует отметить, что социальные программы "борьбы с бедностью", явившиеся прямым продолжением социальных реформ Ф. Рузвельта, так же как и ныне действующие многочисленные социальные программы, определили постоянное действие общей, хотя и неоднородной тенденции в изменении общественных отношений, которая выражается не только в повышении социальной защищенности бедных слоев американского общества, в политике выравнивания уровней доходов населения, но и в

возрастании доли коллективных форм собственности, укреплении экономической независимости и правовой охраны личности.

Этому способствует осознание необходимости целенаправленной социальной политики помощи бедным, слабо защищенным слоям населения не только его правящими кругами, но и большинством американского народа. Если в 1935 г. в Конгрессе США велись ожесточенные споры вокруг принятия законов о введении в стране системы социального страхования, то впоследствии эти вопросы в конгрессе уже не поднимались, а диспуты сводились к тому, как лучше обеспечить платежеспособность системы — за счет введений новых налогов или сокращения многочисленных пособий.

"Демократический" президент Б. Клинтон одержал победу на выборах в 1992 г., обещая Америке использование опыта "нового курса" с целью осуществления "подлинных перемен": расширения размеров государственных инвестиций на социальные нужды, помощи школам, ликвидации бездомности, решения проблемы медицинского страхования для всего населения и пр. Реализация всех этих обещаний наталкивается, однако, на жесткие преграды роста бюджетного дефицита страны.

§ *2,* Основные изменения в государственном аппарате

Разветвленному государственному аппарату США удавалось на протяжении длительного времени и удается до сих пор приспосабливаться к новым условиям, выдерживать социально-политические кризисы в рамках буржуазно-парламентских демократических форм и процессов.

Конституционная государственная структура, созданная более 200 лет тому назад в аграрной стране, демонстрирует уникальную историческую преемственность, способность удерживать определенную политическую устойчивость и в высокоразвитой индустриальной сверхдержаве.

Показателем относительной политической стабильности, не исключающей не только периодов социальной напряженности, но и открытых социально-политических конфликтов, является неизменное нахождение у власти США одной из двух партий: демократической или республиканской. Если до второй мировой войны и в первые десятиле-

тия после войны политическое лидерство держала главным образом демократическая партия, то в последние 19 лет (с 1969 по 1991 г.), за вычетом четырехлетия президента-демократа Картера (1977—1981 гг.), государственный аппарат возглавляла республиканская партия. И только в 1992 г. к власти, наконец, вновь пришли демократы (вместе с победой на президентских выборах Б. Клинтона). При этом ни одна из партий не смогла стать партией "устойчивого большинства", о чем свидетельствует неизменный рост "независимых" избирателей и участившееся "раздельное голосование" (сплит-тикет), когда один и тот же избиратель поддерживает представителей разных партий на выборах президента и в конгрессе, а также "раздельное правление", когда президент принадлежит к одной партии, а большинство конгресса — к другой.

Развитие американского государства в рамках буржуазно-парламентских форм и политического плюрализма происходило в XX в. путем эволюционных изменений в деятельности тех или иных звеньев государственного аппарата. Этому способствовали и усилившаяся независимость государства от противоборствующих классовых интересов, в условиях крайнего усложнения политических процессов в стране, и наличие мощного "среднего класса", опоры демократических порядков, и гибкого механизма двухпартийной системы, в который, благодаря целому ряду исторических причин, а также принятой обеими партиями политической линии "социальной ответственности", интегрирована значительная часть рабочих, фермеров, интеллигенции, негров и других этнических меньшинств.

Соперничество республиканской и демократической партий является не непримиримой войной за захват власти, а соревнованием за лучший правительственный курс и его проведение с опорой на поддержку большинства избирателей. Длительное нахождение республиканцев у власти, при всех недостатках избирательной системы, явилось свидетельством такой поддержки. Приход же к власти демократов в 1992 г. не стал потрясением основ американской государственности.

Эволюционному приспособлению политической системы страны и ее государственного аппарата к меняющимся политическим условиям способствовала также изначально присущая Конституции США открытость, ее несвязанность

жесткими формами, что допускает (при сохранении основополагающего принципа "разделения властей" и механизма "сдержек и противовесов") саморегуляцию уровней власти и отдельных ее ветвей, возможность "переливания" властных полномочий между отдельными частями государственного аппарата.

Эволюционным политическим процессам США, при всей их сложности, способствовала и однородная национальная культура, создание которой было определено изначально заданной ассимиляцией представителей различных наций, отсутствием религиозного конформизма, а также утверждением общенациональной идеологии буржуазного прагматизма, индивидуализма, патриотизма с основополагающей идеей равенства возможностей каждого в достижении вершин благополучия своими способностями и трудом ("великая американская мечта"). Не последнюю роль в эволюционных процессах политического развития играет и мощный экономический потенциал страны, дающий "политическому классу" широкие возможности для социального маневрирования, для проведения социальных реформ.

Действие всех этих факторов не умаляет значения в истории американской демократии ни организованных форм демократического движения, ни борьбы американцев за свои права, приведших и к введению всеобщего избирательного права, и к ликвидации крайних форм расовой дискриминации и к кардинальным социальным реформам.

Поправки к Конституции США. Реформы избирательного права. Конституционное законодательство США последних семи десятилетий мало затронуло структуру конституционных органов государственного аппарата и их компетенцию и касалось главным образом одного института — президентской власти. Поправки XX (1933 г.), XXII (1951 г.), XXV (1967 г.) определили, в частности, порядок вступления в должность президента, ввели ограничение времени пребывания на посту президента двумя сроками, предоставили право замещения должности президента при соответствующих обстоятельствах вице-президенту.

Более важное политическое значение имели реформы в избирательном праве, проведенные путем принятия трех поправок к Конституции: XIX (1920 г.), XXIV (1964 г.), XXVI (1971 г.). Эти поправки привели к демократизации крайне

разнообразных норм избирательного права, действующих в штатах, которым отводилась основная роль в правовом регулировании выборов.

Поправкой XIX были предоставлены избирательные права женщинам. Женское избирательное право очень долго ограничивалось в США. Первый прорыв в этой области произошел в штате Кентукки, когда право участвовать в выборах советов школьных округов было предоставлено незамужним женщинам, владевшим собственностью, а в 1869 г. в штате Вайоминг были предоставлены избирательные права женщинам в законодательный орган.

Поправка **XXIV** отменила ограничения избирательных прав на федеральных выборах "в связи с неуплатой какого-либо избирательного или.иного налога". Избирательный налог существовал до принятия поправки в 11 южных штатах и, хотя он был небольшим, лишал права голоса около 10 млн. бедняков, в основном негров. В некоторых штатах (Алабама, Миссисипи и др.) этот налог носил кумулятивный характер, при котором человек, решивший принять участие в выборах, должен был заплатить налог за все предшествуйте годы.

В 1965 году **Законом об избирательных правах** действие поправки было распространено на выборы в штатах, а в 1966 г. Верховный суд признал, что установление налога на выборах в штатах является нарушением конституционного принципа "равной защиты закона".

Поправка **XXVI** снизила возрастной избирательный ценз на федеральных выборах до 18 лет, аналогичные изменения имели место во всех штатах.

Принятые поправки и соответствующие законы не смогли, однако, гарантировать труднодостижимого (или просто недостижимого) в силу как объективных, так и субъективных причин всеобщего характера выборов в США. Так, на выборах в американский конгресс применяется мажоритарная система, при которой в каждом округе избирается 1 депутат, причем побеждает кандидат, набравший относительное большинство голосов, больше, чем каждый из его соперников в отдельности. Эта система приводит к тому, что доля мест, полученных той или иной партией в конгрессе, не соответствует числу собранных ею голосов по стране. Недостатки мажоритарной системы усугубляются так называемой электоральной геометрией, при которой "нарез-

ка" неравных по количеству жителей избирательных округов часто проводилась с нарушением принципа: равное количество депутатов от равного количества жителей. Начиная с 60-х гг., стала осуществляться политика устранения электоральной геометрии. В 1962 г. было принято решение Верховного суда (по "делу Бейкер"), в котором подчеркивалось, что избирательные округа должны быть "существенно равными". Последующий отход Верховного суда Бергера от этой установки, допускающий отступление от требования "один человек — один голос" в 16,4%, способствовал тому, что в конституциях штатов, принятых в последнее время, стали закрепляться нормы представительства с учетом численности населения.

Продолжают действовать в избирательном праве штатов некоторые цензы (несмотря на отмену наиболее одиозных из них), например ценз оседлости. Для президентских выборов он равен 30 дням, для других выборов — в зависимости от законов соответствующих штатов.

Сами избирательные кампании в США всех уровней требуют огромных денежных затрат, что доступно или очень богатым людям, или тем, кто может рассчитывать на финансовую помощью американских корпораций и компаний, которые главным образом и финансируют президентские избирательные кампании и выборы в конгресс. Причем сумма денежного обеспечения избирательных кампаний, несмотря на усилия правительства ограничить ее, растет из года в год. В последние 20 лет на президентских выборах она возросла по меньшей мере в 10 раз. Несмотря на запрет в настоящее время оказывать непосредственно финансовую поддержку корпораций кандидатам на выборные должности, деньги передаются тому или иному кандидату иными путями, через подставных лиц, через Комитеты политических действий (КПД). После их появления в 40-х гг. по инициативе профсоюзов, когда по Закону Смита-Конелли 1943 г. профсоюзам было отказано в праве вкладывать свои средства в политические кампании, в 60-х гг. стали широко создаваться КПД бизнеса и промышленности. Уже в начале 80-х гг. общее число КПД достигло 8 тыс., из них 1700 были созданы корпорациями.

В целях ограничения баснословных избирательных расходов в 1971 г. был издан закон, ограничивающий общую сумму пожертвований со стороны физических и юридиче-

ских лиц в фонд избирательных кампаний президента и членов конгресса, но он вместе с тем санкционировал создание КПД, за исключением организаций, имеющих контракты с правительством. Поправка, внесенная в. Закон в 1974 г., требует полного раскрытия источников и способов расходования средств, полученных на избирательные кампании.

Давление, оказываемое на будущих конгрессменов компаниями — пожертвователями денежных средств, привело к введению государственного финансирования избирательных кампаний. Однако возможность получения этих средств доступна не каждому кандидату. Если кандидаты в президенты двух крупных политических партий получают автоматическое право на субсидии от государства, то независимые кандидаты или кандидаты других партий — только с условием получения не менее 5% голосов всех участвующих в предыдущих выборах. Претенденту на выборах в конгресс нужно также доказать, что его поддержат избиратели. Аргументом поддержки служат пожертвования по крайней мере 5 тыс. долл. от вкладчиков, дающих каждый не более 250 долл. в любых 20 из 50 штатов.

Выборы в Америке не стали действительно всеобщими и из-за массового абсентеизма, который особенно усилился в последние десятилетия. И в президентских выборах, и в выборах в конгресс принимает участие, как правило, немногим более половины всего самодеятельного населения США. Во время президентских выборов 1984 г., например, 60 млн. американцев, имевших право голоса, не зарегистрировались в качестве избирателей. Из 115 млн. зарегистрированных 23 млн. не приняли участия в выборах. Таким образом, общий процент участвовавших в выборах избирателей не достиг даже 53%. За Р. Рейгана проголосовало лишь около 30% американцев, имевших право голоса, за его преемника Дж. Буша — немногим более четверти всех избирателей.

Не могут избежать избирательные кампании США и противоправной практики организации клеветнических кампаний против конкурента, незаконного финансирования избирательных кампаний, политического шпионажа и пр. Преступное использование электронной аппаратуры для подслушивания в штаб-квартире демократической партии (в отеле "Уотергейт"), организованное в ходе избиратель-

ной кампании с ведома президента-республиканца Р. Никсона, привело последнего (после шумного расследования "уотергейтского дела") к отставке вследствие угрозы импичмента.

О масштабах "грязной политики" и безуспешных попытках пресечь ее свидетельствует, например, то, что в 17 американских штатах законодательно запрещены "безответственные или умышленно фальшивые утверждения" накануне выборов, в 3 — политический шантаж, в 9 — распространение "ложных заявлений" и пр.

Законодательство, направленное на искоренение недостатков избирательного права США, по признанию самих американцев, оставалось и остается до сих пор одним из самых малоэффективных. Наиболее ярким примером этого может служить продолжавшаяся более столетия расовая дискриминация негров, национальных меньшинств на выборах после того, как им в 1870 г. XV поправкой к Конституции были предоставлены избирательные права. Во второй половине XX в. конгресс США вынужден был снова и снова возвращаться к вопросу о создании правовых гарантий осуществления этих прав.

Законодательство 50—60-х гг. против расовой дискриминации. Практика массового отстранения негров от участия в выборах продолжалась вплоть до 50-х гг. XX в. Она достигалась как правовыми (цензовыми) ограничениями, действующими в основном в южных штатах, так и террористическими мерами — судами Линча, запугиванием тех черных граждан, которые решались голосовать.

Массовое движение протеста черных американцев против расовой дискриминации привело к принятию в 1957 г. **Закона о гражданских правах,** дополненного в 1960 г., которым предусматривались некоторые правовые гарантии обеспечения избирательных прав негров. С этой целью была создана **Комиссия по гражданским правам,** в компетенцию которой входило расследование случаев лишения граждан США права голоса на основе "цвета кожи, расы, религии или национального происхождения" (эта комиссия, входящая в Исполнительное управление президента, действует до сих пор и состоит из лиц, назначаемых президентом с согласия Сената). Устанавливалась также судебная ответственность за дискриминационную избирательную практику. Комиссии вменялось в обязанность "расследовать, изу-

чать, собирать информацию", рассматривать заявления граждан в случае отказа им в избирательных правах. В особую задачу Комиссии входило также изучение и сбор информации о нормативных актах, дискриминирующих или отказывающих в равной защите закона лицам по вышеназванным основаниям.

Слабая эффективность судебных гарантий избирательных прав негров способствовала радикализации требований крепнущего негритянского движения протеста конца 50-х — начала 60-х гг. Если в 50-х гг. одним из главных требований оставалась отмена расовой сегрегации (начало формального запрещения которой было положено решением Верховного суда 1954 г. по "делу Брауна", признававшего неконституционной практику сегрегации в школах), то в 60-х гг. — требование политического равенства и решения социально-экономических проблем.

1963 год принято считать началом "негритянской революции" в США, которая проходила не только в форме демонстраций и шествий протеста, но и в форме стихийных бунтов в гетто больших городов. Под напором мощного выступления негров в 1964 г. был принят **Закон о гражданских правах,** который формально ликвидировал дискриминацию негров во всех сферах экономической и политической жизни, в школах, общественных местах и пр. В частности, закон признавал противоправной дискриминационную практику предпринимателей при отказе от найма, увольнении, ущемлении статуса работника "на основании расы, цвета кожи, вероисповедания, пола и национальной принадлежности", а также при отказе в "подготовке и переподготовке по программе ученичества". Закон требовал применения одних и тех же норм, процедур ко всем избирателям в пределах того или иного административно-территориального подразделения. Им частично ограничивалось применение ценза грамотности, отстраняющего от участия в выборах в основном негритянское население. Министру юстиции предоставлялось право назначать федеральных инспекторов (маршалов) в те места, откуда поступали жалобы о дискриминации на выборах.

Характерной чертой Закона 1964 г. было то, что он затрагивал проблему равных прав американцев на труд. С этой целью была создана особая **Комиссия содействия**

равной занятости, которая, однако, не смогла решить эту проблему, так как действие закона не распространялось на рабочих мелких предприятий, с числом занятых менее 15 человек. Если работник обращался в Комиссию содействия равной занятости или в суд, предприниматель мог всегда сослаться на его низкую квалификацию.

В 1965 году в качестве новой радикальной меры был принят **Закон об избирательных правах,** согласно которому применение специальных проверок (тестов), отсеивающих избирателей, могло быть приостановлено в любом штате, если они, по мнению суда, могли привести к ограничению избирательных прав граждан на основании "расовой принадлежности или цвета кожи". Федеральному правительству было разрешено посылать своих регистраторов в штаты и избирательные округа, на которых возлагалась ответственность за исправления избирательных списков, составленных в нарушение закона.

Эти контрольные акции, однако, должны были проводиться не повсеместно, а выборочно, и до 1967 г., например, не проводились в таких расистских штатах, как Джорджия, в ряде графств Миссисипи и Алабамы. Более того, даже в случае явной дискриминации в штатах, где зарегистрировалось 50% избирателей, федеральные полномочия не могли быть применены.

Несмотря на свою неполноту, казуистические препоны, мешающие действенному искоренению дискриминации, Закон 1965 г., как и предшествующее ему законодательство, имел несомненно положительный эффект. Например, уровень зарегистрированных молодых избирателей в штате Миссисипи за 10 лет после принятия закона возрос с 5 до 70%. Он положил начало массовой регистрации негров в качестве избирателей, послужил росту их политического сознания, подготовив тем самым условия для дальнейшего развития антирасистской борьбы.

В 1968 году, после убийства расистами негритянского лидера М. Л. Кинга, с именем которого была связана целая эпоха в освободительном движении американских черных, в стране произошло 930 выступлений негров. В начале 70-х гг. в Закон об избирательных правах 1965 г. был внесен ряд новых положений, в частности временное запрещение использовать тесты грамотности и другие дискриминацион-

ные испытания черных американцев стало постоянно действующим.

Расширение избирательных, гражданских прав, став общей тенденцией развития американской демократии в XX в., происходит между тем медленно и противоречиво. По сравнению с 1970 г., например, в 1987 г. более чем в 4 раза увеличилось число черных американцев, занимающих выборные посты в Америке, но это лишь 1,3% всех выборных должностных лиц страны, хотя негры составляют 11% среди американцев, обладающих избирательными правами.

Конгресс еще в 198&г. констатировал, что дискриминация в области избирательных прав в отношении языковых меньшинств носит распространенный по всей стране характер, в силу чего запретил проведение выборов только на английском языке, если более 5% граждан какого-либо политико-административного подразделения, региона являются представителями языковых меньшинств. Он обязал суд назначать федеральных инспекторов, если поступила жалоба от 20 человек, или более с целью подготовки списков лиц, имеющих право голосовать на федеральных или местных выборах. Предусматривалось назначение и других должностных лиц по просьбе Генерального атторнея для проверки хода голосования, подсчета голосов и пр. Ему же предоставлялось право предъявлять иски для оказания помощи гражданам "в случае их принуждения с целью уплаты избирательного налога". Уголовное наказание грозило и тем, кто запугивал избирателей и угрожал им, предоставлял ложные сведения на выборах и пр.

Верховный суд в последние десятилетия рассмотрел не один десяток дел, связанных прямо или косвенно с нарушением гражданских прав, постановления по которым носили противоречивый характер. Если в начале 60-х гг. Верховный суд Уоррена активно проводил в жизнь идею равенства при рассмотрении дел о расовой дискриминации, то уже в 1976 г. Верховным судом Бергера была признана правомерность использования расистских квалификационных тестов при отказе в работе неграм, если не были представлены доказательства "расовых дискриминационных целей" в самой системе найма на работу. В 1989 г. Верховный суд (по делу компании "Кросон") со ссылкой на необходимость "уравнения белых в правах с черными" фактически перечеркнул действие законов, принятых по Программе пози-

тивных действий в 70-х гг., которые предусматривали предоставление определенных льгот при приеме на работу неграм, испаноязычным и американцам азиатского происхождения. К началу 1989 г. безработица составила 4,6% среди белых и 11,6% среди черных американцев.

В октябре 1990 г. президент Буш наложил вето на законопроект о гражданских правах, одобренный перед этим большинством голосов в обеих палатах конгресса. Законопроект предусматривал значительное усиление федеральной защиты американцев из числа национальных меньшинств и женщин от дискриминации при найме на работу. Предусматривалась, в частности, денежная компенсация предпринимателей лицам, пострадавшим от дискриминации. Законопроект прямо был направлен на отмену шести принятых ранее постановлений Верховного суда США, которые были расценены как подрыв гражданских прав лиц, подвергшихся дискриминации из-за цвета кожи, религиозных убеждений, пола или национальности. При повторном рассмотрении законопроекта в конгрессе он не получил требуемых 2/3 голосов.

§ 3. Развитие конституционного принципа "разделения властей" и механизма "сдержек и противовесов"

Действие механизма "сдержек и противовесов" при конституционном принципе "разделения властей" затрагивает прежде всего проблему столкновения интересов законодательной и исполнительной ветвей власти, которая с той или иной периодичностью обострялась в США, при неизменности основной закономерной тенденции, — усиления роли исполнительной власти. Это достигалось за счет гибкого перераспределения полномочий, иногда вторжения, но чаще самоограничения законодателей в пользу администрации. Наиболее ярким проявлением этой тенденции в XX в. является расширение прерогатив американского президента.

В настоящее время американский президент выступает как глава государства, глава правительства, лидер одной из двух крупнейших партий, сменяющих друг друга у руля управления, главнокомандующий, ведущий дипломат страны, как главное лицо, ответственное за управление страной в

периоды кризисов, а также в качестве "арбитра" в регулировании отношений федерации и штатов, ведущего координатора экономической и социальной политики США. Эти полномочия президента, особенно усилившиеся в 30-х гг., в период "нового курса" и затем в ходе второй мировой войны, были закреплены в послевоенное время рядом законов, в частности вышеупомянутым Законом о занятости 1946 г.

Значительные полномочия президента в сфере законотворчества выражаются, например, в том, что законодательная повестка дня конгресса определяется в подавляющем числе случаев Белым домом. Это достигается путем ежегодного представления президентом конгрессу проекта федерального бюджета, в котором четко определяются национальные приоритеты, внесения в конгресс социально-экономических программ, влекущих важные внутриполитические последствия ("новый курс", "великое общество" и др.), а также за счет так называемого указного права в форме президентских исполнительных приказов и прокламаций.

Исполнительные приказы, правомерность которых основывается на конституционной обязанности президента "заботиться о должном исполнении законов", на деле мало чем отличаются от самих законов, затрагивая самый широкий круг вопросов. Например, деятельность ФБР регламентируется и сейчас исполнительными приказами и инструкциями Генерального атторнея. Прокламации, имеющие, как правило, декларативный характер, в ряде случаев также несут важное политико-правовое содержание. Так, например, в прокламацию под названием "новая экономическая политика" Р. Никсон включил положение о налоге на товары, ввозимые в США, установление которых является конституционной прерогативой конгресса.

Правотворческая деятельность исполнительной власти расширяется и за счет; все более частого применения "делегированного законодательства" на основе передачи ему тех или иных полномочий самим конгрессом. Обычно конгресс создает закон лишь в общем виде и в состояние рабочего документа его приводит регламентарная власть того или иного ведомства.

Осуществляемое на основе передачи конгрессом президенту своих законодательных полномочий (которые он, в свою очередь, передает административным органам) "делегированное законодательство" формально противоречит и

доктрине "разделения властей" и правовой максиме "делегат не может делегировать". Это, однако, не воспрепятствовало американским судам очень рано, еще в 1813 г., санкционировать его при том условии, что сам законодатель и суд будут строго следить за тем, чтобы администрация не выходила за заданные, зачастую недостаточно определенные законодательные рамки. Произвольное расширение этих рамок — обычное явление. При этом суды, как правило, не подвергают сомнению решения ведомств.

Проблема "делегированного законодательства" особенно обострилась в период "нового курса", когда впервые было применено так называемое "законодательное вето" конгресса в попытках ограничить неконтролируемую нормотворческую деятельность администрации. Оно первоначально сводилось к тому, что предлагаемый президентом или регулирующим ведомством проект нормативного акта вступал в силу по принципу "молчание — знак согласия", если конгресс совпадающими резолюциями палат или решением одной из них не отвергал его. Резолюция хотя бы одной из палат считалась окончательной, не подлежащей президентскому вето. Впоследствии по предложению того или иного комитета конгресса нормативный акт мог быть просто аннулирован путем прямого наложения конгрессом "законодательного вето".

Особенно часто "законодательное вето" стало использоваться в 70-х гг. в условиях общей дискредитации исполнительной, Президентской власти после "уотергейта". Если с 1932 по 1983 г. вето законодателей использовалось 400 раз, то только в 1974—1975 гг. оно применялось 87 раз.

Негативная реакция на эту практику особенно крупных ведомств не заставила себя долго ждать. Ведомства утверждали, что делегированные им в соответствии с законом полномочия не могут у них быть отняты иначе, как другим законом. Протесты ведомств были услышаны при Р. Рейгане, в 1983 г., когда Верховный суд по "делу Чадха" постановил, что законодательное вето на нормативные акты является неконституционным и что впредь оно может быть применено лишь в форме закона, утвержденного президентом. Решение Верховного суда привело к нуллификации в 200 законах, принятых за период 1932—1983 гг., положений, в которых предусматривалось "законодательное вето". Это, однако, не означало потери конгрессом и особенно су-

дом права контроля за нормотворческой деятельностью администрации, которая не может игнорировать даже их неофициальное мнение.

Исходя из безусловной правомерности самой делегации, являющейся примером возможного перераспределения властных полномочий различных ветвей власти в рамках легитимности, конгресс еще в 1946 г. принял **Закон об административной процедуре** (дополненный Законом о свободе информации в 1967 г. и Законом о неприкосновенности частной жизни 1974 г.), направленный на упорядочение, устранение разнобоя в нормотворческой деятельности администрации. Он содержит перечень эталонных процедур, которым регулирующие ведомства должны следовать при принятии или изменении нормативных актов: информировать население о принятых ими документах, о правилах своей деятельности, о всех решениях по судебному рассмотрению соответствующих дел, публиковать в "Федеральном регистре" любые предполагаемые изменения существующих нормативов и пр.

Значительно были расширены в XX в. и конституционные военные полномочия президента как главнокомандующего. Несмотря на право конгресса объявлять войну, президент часто по собственному усмотрению использует вооруженные силы. Если до второй мировой войны считались допустимыми необъявленные конгрессом так называемые "президентские войны" только в том случае, если имело место нападение на собственно территорию США, то в настоящее время президент без объявления конгрессом может начать военные действия, если нападение было совершено на одного из многочисленных союзников США по военным блокам.

Без прямо выраженного согласия конгресса в 1950 г., например, была начата война в Корее, в 1965 г. — во Вьетнаме, впоследствии произошла эскалация военных действий на территории Лаоса, Камбоджи и пр. До последнего времени США более 200 раз использовали свои вооруженные силы за рубежом, и только в 5 случаях войну объявлял конгресс.

Без всякого согласия конгресса осуществляются и такие формы военного вмешательства, как посылки военных советников, предоставление тем или иным воюющим группировкам оружия, обучение их в специальных лагерях и

пр. Примером может служить необъявленная война США против Никарагуа с помощью финансирования "контрас" за счет средств, полученных от тайной продажи оружия Ирану, ставшей причиной во второй половине 80-х гг. нового политического скандала — "ирангейта".

Чрезмерно возросшие военные полномочия президента заставили конгресс принять в 1973 г. совместную резолюцию палат, предписывающую предварительное или немедленное получение санкций на использование исполнительной властью военной силы в случае кризисной ситуации. Резолюция обязывает президента в течение 48 часов письменно доложить конгрессу о введении американских войск в районах, где начались или предполагается начало военных действий. В 60-дневный срок после посылки президентом войск "на вражескую территорию конгресс должен прямым объявлением войны или другой санкции дать разрешение на продолжение боевых действий или потребовать их прекращения". Если конгресс не дает такой санкции, президент обязан отозвать войска, при этом исключаются случаи, когда конгресс не в состоянии был собраться из-за вооруженного нападения. С целью защиты войск США президент вправе продлить срок их пребывания в воюющей стране сверх 60 еще на 30 дней.

Конгресс, таким образом, при всей жесткости формулировок его резолюции давал президенту достаточный срок для военного маневра. Да и контроль в данном случае вряд ли можно считать эффективным, ибо сам президент определяет наличие той или иной кризисной ситуации, что редко может быть оспорено законодателем.

Процедура уведомления президентом конгресса и после принятия резолюции продолжала нарушаться. Р. Рейган, например, официально не докладывал конгрессу ни о начале карательной бомбежки Ливана, ни о начале временной оккупации Гренады, не без основания полагаясь на общее мнение о невыполнимости резолюции, так как президентские действия в "кризисной ситуации" в любом случае будут поддержаны народом.

Значительно были расширены в XX в. права президента и во внешнеполитической сфере. Путем использования "соглашений исполнительной власти" президент может обойти конституционное требование согласия сената на заключение международных соглашений и их денонсацию.

Ф. Рузвельт часто действовал не только через голову конгресса, но и через голову государственного секретаря,- не ставя их в известность о важнейших внешнеполитических акциях, например о содержании Ялтинских соглашений 1945 г. Без согласия сената путем "соглашений исполнительной власти" в 1969—1970 гг. были заключены договоры с Южным Вьетнамом, Таиландом и пр. Верховный суд отказывается признавать неконституционной данную практику с удобной для него ссылкой на то, что это — вопрос политический.

Особенно значимой сферой столкновения интересов американского администратора и законодателя, их противоречий и в конечном счете достижения разумного компромисса, сотрудничества- является финансовая сфера, бюджет.

Уступая президенту в сфере законодательства, конгресс крепко держит в своих руках самое мощное орудие контроля над исполнительной властью — бюджет и его исполнение. В соответствии с **Законом о бюджете** 1921 г. президент готовит проект бюджета. При этом в соответствии с принципом разделения властей президент не вправе повлиять на бюджетные расходы законодательной и судебной ветвей власти, которые устанавливаются без его оценок и предложений. Конгресс же имеет право дополнить или пересмотреть бюджетные статьи. Лишен президент и права контролировать утвержденные конгрессом расходы по программам, касающимся социального страхования, выплат безработным и пр.

Еще в XIX в. в США сложилось обыкновение "удержания средств", то есть право президента по собственному усмотрению перераспределять некоторые бюджетные ассигнования или тормозить деятельность ряда фондов, отказываясь тратить деньги на утвержденные ранее цели. Особенно преуспел в этом Р. Никсон, который, вопреки мнению конгресса, прямо закрывал отдельные каналы расходов по бюджету.

Попытка усилить свои полномочия в сфере распределения средств была предпринята конгрессом в 1973 г., когда была создана объединенная комиссия палат конгресса по изучению мер бюджетного контроля с целью его ужесточения. В 1974 г. был принят **Закон о контроле конгресса над бюджетными расходами,** на основании которого в обеих его

палатах были созданы новые бюджетные комиссии, а в 1975 г. было образовано **Бюджетное управление конгресса** (БУК) с широкими полномочиями требовать у исполнительной власти любую дополнительную информацию о расходовании средств. Усилена была роль и ранее созданного Главного контрольно-финансового управления.

Закон 1982 г., признав право президента на "удержание средств", требует от него обязательного доклада конгрессу при отсрочке использования ассигнований и согласия конгресса при прекращении расходования средств по уже утвержденным фондам.

Спор по поводу использования бюджетных ассигнований после 1982 г. перерос в новую проблему ограничения роста бюджетного дефицита, ставшего с 30-х гг. хроническим. Бюджетный дефицит рос за счет все новых займов Министерства финансов для покрытия национального долга, который поднимался выше определенного законом потолка. Это заставляло конгресс принимать новые законы, опрокидывающие предельную планку расходов.

В 1985 году перед угрозой прекращения платежей правительством по своим счетам было достигнуто соглашение о новой предельной сумме долга, но одновременно с этим был принят **Закон о сбалансированном бюджете,** закрепивший четкий график принятия бюджета на очередной финансовый год, в котором должны указываться общая сумма расходов, бюджетных ассигнований, предполагаемых выплат по долговым обязательствам (особо по первоочередным выплатам по гарантированным займам), а также общая сумма бюджетных поступлений с возможным их увеличением или уменьшением, допускаемые пределы бюджетного дефицита, государственного долга и пр. Но главное -- Закон закреплял порядок автоматического действия механизма сокращения расходов, если конгресс и президент не смогли договориться об установлении пределов бюджетного дефицита. В случае превышения (по данным Административно-бюджетного управления) пределов расходов более чем на 10 млрд. долл., президент должен издать распоряжение об их урезании. Сокращению подлежат главным образом ассигнования на оборонные программы. Они не могут затрагивать программы социальные — "мэдикейт", помощи семьям с несовершеннолетними детьми, кормящим матерям, ветеранам, выдачи продовольственных талонов и пр.

Закон 1985 г. — пример компромиссного эффективного сотрудничества властей в установлении гибкого контроля над бюджетом, развязывающего руки и президенту, и конгрессу в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, кризисов, социальных потрясений. Временные границы действия Закона 1985 г. определялись 1991 г., но он действовал до последнего времени. Благодаря длительному устойчивому росту экономики США и жестким мерам контроля в 1997 г. бюджетная система США была почти полностью сбалансирована. Бюджетный дефицит сократился в 13 раз и составил менее 23 млрд. долл., или 0,3% ВВП.

Процесс "переливания" властных полномочий, приводящий к усилению или ослаблению роли Верховного суда в зависимости от конкретной политической конъюнктуры, от персонального состава пожизненно назначаемых судей, касается и сферы взаимоотношений судебной с другими властями. После демарша против законодательства "нового курса" в 1937 г. Верховный суд сам поднял вопрос о судебном самоограничении в отношении дел, имеющих политический характер. Это ограничение, однако, действует сугубо выборочно, не закрывает двери суда, когда президенту или конгрессу его вмешательство становится крайне необходимым. Например, такая сугубо политическая проблема, как проблема политических и гражданских прав, была в центре внимания суда Уоррена в конце 50-х — начале 60-х гг., отстаивающего идею равенства при толковании поправки XIV к американской Конституции о равной защите закона всех американцев.

В то же время подорвавший авторитет исполнительной власти "уотергейт" способствовал вынесению Верховным судом решения, серьезно ограничивающего привилегию президентской власти на сокрытие определенной информации военного или дипломатического толка, на утаивание им документов, необходимых для выяснения истины.

Кажущиеся порой непримиримыми разногласия (часто искусственно раздуваемые в прессе и на телевидении), особенно усиливающиеся в периоды так называемого "раздельного правления", не подрывают взаимодействия всех звеньев государственного аппарата в решении важнейших экономических, политических, социальных задач, стоящих перед страной. Пройдя длинный путь с момента принятия Конституции 1787 г., политические институты США сумели

без революционных потрясений, эволюционным путем приспособиться к меняющейся политической обстановке, в результате чего конституционный принцип "разделения власти" ныне следует толковать не столько в свете противопоставления полномочий ветвей власти, сколько в свете усиления их взаимозависимости и взаимодействия.

§ 4. Эволюция американского федерализма

Борьба тенденций централизации и децентрализации в условиях жесткого конституционного разграничения компетенции союза и субъектов американской федерации — штатов — не ослабевала в истории США. Эта борьба на протяжении более чем двухвековой истории развития американского федерализма велась главным образом вокруг проблемы взаимоотношений, разграничения компетенции между федеральными органами и органами отдельных штатов. Те изменения, которые происходили в этой сфере, находили отражение главным образом в решениях Верховного суда, фиксировавшего их с учетом потребностей времени, политической целесообразности, расстановки социально-политических сил в стране.

Итогом гражданской войны 60-х гг. XIX в. стала доктрина "вечного союза", признания США в качестве единого государства, созданного по воле всего американского народа, исключающего право какого-либо штата на сецессию и на отказ признавать действия федерального конгресса в качестве конституционных.

После гражданской войны на первый план вышла проблема создания единого экономического пространства (до 1877 г. штаты, несмотря на запрет, имели даже собственные деньги). Спор между федерацией и ее субъектами стал фокусироваться на интерпретации одного из положений Конституций (ст. 1, разд. 8) о праве федерального конгресса регулировать торговлю между штатами. Возникла доктрина "двухстороннего федерализма", которая исходила из того, что сферы деятельности национального правительства и штатов должны быть разграничены, но торговля между штатами должна регулироваться в соответствии с конституцией федеральным конгрессом и только внутри штатов — штатами. Широкое толкование этой доктрины дало возможность центру регулировать почти все вопросы, связанные с

коммерческой деятельностью, так или иначе выходящие за рамки штата.

Тенденция централизации "по вертикали", перетекания полномочий от штатов к центру наиболее ярко проявилась в период "нового курса" Рузвельта, в условиях концентрации средств для выхода из кризиса, осуществления федеральных экономических и социальных программ, значительного усиления власти президента, роста числа многочисленных федеральных регулирующих ведомств.

Она сохранялась и после 30-х гг., когда Верховный суд не столько выяснял отношения федерации и штатов, сколько обосновывал политическую линию их сотрудничества во имя решения общих социально-экономических задач. Это позволило федеральным властям регулировать многие направления экономической деятельности в стране. В результате к 40-м гг. не только сельское хозяйство, но и промышленность оказались в ведении федеральных властей, что и было поддержано в решении Верховного суда 1942 г., утвердившего общее правило, что конгресс может принять закон, конституционность которого не может быть подвергнута сомнению, если он касается регулирования почти любого типа экономической деятельности, в любом районе страны.

Усиление контроля со стороны федерации над штатами происходило и за счет роста их финансовой зависимости от центра. Если до XX в. федеральные субсидии штатам, местным органам были небольшими и малочисленными, то затем их масштабы стали резко увеличиваться. С 1960 г. федеральная помощь штатам удваивалась каждые пять лет.

В 1980 году она достигла 28% расходов в штатах. Колоссальные средства шли на осуществление 400 федеральных программ, среди которых наиболее крупными являлись социальные программы помощи семьям с низким уровнем доходов, безработным, многодетным матерям и семьям с детьми-инвалидами, в строительстве дешевого жилья, помощи здравоохранению и пр. Затем на первый план стали выходить общефедеральные программы борьбы с преступностью, охраны окружающей среды и пр. То обстоятельство, что с 60-х гг. уже половина всех федеральных субсидий стала тратиться на вышеуказанные цели, было связано не только с кардинальным изменением приоритетов федеральной политики, но и с формированием нового порядка выда-

чи субсидий. Если до 60-х гг. они выдавались по запросам штатов и при их участии, то затем федеральное правительство стало в меньшей степени основываться на требованиях штатов и в большей на том, что оно считало сферой общенациональных интересов. Преследуя эти интересы, федеральное правительство могло даже через голову штатов направлять субсидии в распоряжение отдельных городов или районов. Возросший объем федеральной помощи, а также изменение порядка ее поступления приобрели для штатов 70-х гг. такое значение, что возникли опасения, что Вашингтон "прибирает к рукам" местное управление. Этому способствовали и утвердившиеся доктрины так называемых "подразумеваемых" или "имманентно присущих" федеральному конгрессу законодательных прав, дающие ему право вторгаться в законодательные полномочия штатов.

Политика чрезмерной централизации не могла не натолкнуться на препятствия со стороны штатов. Получила распространение практика резолюций местных легислатур о "вторжении федерации в сферу правовой компетенции штатов". Под влиянием роста антивоенных настроений (против войны во Вьетнаме) стали приниматься законы, расходящиеся с официальной политической линией Вашингтона. В штате Массачусетс, например, в 1970 г. был принят закон, который освобождал граждан штата от ответственности за уклонение от участия в войне на том основании, что решение о ее начале не было принято конгрессом. Под лозунгами "суверенитета штатов" выступали и реакционные региональные силы, противники федеральных социальных программ.

Непомерное бремя дотаций заставляло и национальное правительство искать пути его облегчения. Менялись формы дотаций. Они шли в виде освобождения штатов от налогов, объединенных грантов, сумма которых зависела от размеров денежного участия в осуществлении федеральных программ самого штата или местных властей и пр. Но при этом федеральное правительство не переставало вводить все новые формальные ограничения для использования на местах дотационных средств.

Попытки Р. Никсона в 1979 г. передать штатам в соответствии с политикой **"нового федерализма"** больше полномочий в вопросах создания, управления и финансирования программ не дали ожидаемых результатов. Решительное наступление на чрезмерную централизацию повела в

80-х гг. республиканская администрация во главе с Р. Рейганом, действующая под лозунгами "поисков жизнеспособного партнерства", "возвращение штатам функций, которые они могут осуществлять лучше".

Новый план Р. Рейгана по совершенствованию межправительственных отношений был инкорпорирован в общую стратегическую линию оздоровления экономики (Economic Recovery Plan) и предусматривал следующие цели: а) уменьшение влияния федеральных органов на местные дела на основе усиления доверия к местным властям, б) замену целевых федеральных субсидий "блоковыми", выделяемыми на ряд программ нескольким штатам, в) поэтапную передачу штатам ответственности за финансирование многих программ вместе с передачей им определенных финансовых средств, налоговых поступлений с соответствующим сокращением статей федерального бюджета, направленных на финансирование социальных программ.

В осуществлении политики "нового федерализма" Р. Рейган аннулировал ряд программ, таких, как Корпус по трудоустройству молодежи и созданию государственных рабочих мест, Комиссию по региональному развитию и др., оставив однако гранты на городское развитие, на строительство муниципальных многоквартирных домов и пр. Федеральные суды способствовали в это время развитию унифицированных стандартов и требований, предъявляемых к штатам, желающим получить государственные субсидии.

Политика "нового федерализма" не изменила, однако, кардинально отношений центра и штатов. И в настоящее время федеральное правительство является основным действующим лицом в осуществлении социальных программ. Более того, оно в силу изменившихся условий приобрело ряд направлений деятельности, ранее ему не свойственных, например борьба с преступностью (которая все больше носит не только межрегиональный, но и международный характер), развитие общеобразовательной системы образования (о чем свидетельствует, в частности, создание в 1979 г. Федерального министерства образования) и пр. Но эта политика способствовала достижению большего взаимопонимания, большего участия местных органов в решении общенациональных социальных задач, в осуществлении социальных программ.

Американский федерализм, пройдя через все трудности и катаклизмы в поисках эффективного взаимодействия,

путей легитимного снятия естественно возникающего напряжения между властными органами всех уровней, ньше предстает в форме "кооперативного федерализма", исходящего из прагматических принципов "полезности и выгоды" для страны, исключающего непримиримое "перетягивание каната" в борьбе за власть.

§ 5. Рост бюрократического аппарата

XX в. в США характеризуется колоссальным ростом бюрократического аппарата, огромной сети органов исполнительной власти: департаментов, независимых ведомств, правительственных корпораций, комитетов, комиссий, которые непосредственно входят в систему административных учреждений, возглавляемых президентом и правительством, то есть исполнительных органов, наделенных властными полномочиями, имеющих право выносить решения касающиеся прав и обязанностей частных лиц, или не входят в нее.

Административным, регулирующим ведомствам, в отличие от других государственных учреждений, не только дано право принимать нормативные акты (предписания), разъясняющие, дополняющие или интерпретирующие соответствующие законы, но и следить за их соблюдением. В свете этого легко представить колоссальное число таких актов, стандартов, нормативов, действующих в стране. Так, Комиссия по ценным бумагам и биржам имеет широкие полномочия по изданию предписаний, касающихся деятельности фондовых бирж, Министерство труда определяет минимум заработной платы для рабочих и служащих правительственных учреждений, Междуштатная торговая комиссия устанавливает ряд тарифов и пр.

Аппарат высших органов исполнительной власти формируется президентом совместно с конгрессом. Президент проводит реорганизацию федеральных учреждений и ведомств и осуществляет общее руководство их деятельностью.

Право периодической реорганизации федерального аппарата исполнительной власти на основе так называемых "реорганизационных планов" представляется президенту специальными законами конгресса. Первый такой Закон Оувермэна был принят конгрессом в 1918 г. и предоставил В. Вильсону право реорганизовать административный ап-

паре т для выполнения военных задач. В дальнейшем реорганизационные планы осуществлялись и Гувером, и Рузвельтом, и Трумэном, и другими президентами, в связи с изменением задач, стоящих перед страной. Состав, структур* органов исполнительной власти, связанных между собой сложнейшими отношениями зависимости и полузависимости, таким образом, непостоянны.

Открывают список федеральных административных учреждений Министерства (департаменты в США). Из этого слиска исключаются как не административные Министер ство иностранных дел (Госдепартамент), осуществляющее внешнеполитические функции, и военные департаменты: армии, военно-морского флота и военно-воздушных сил. Неп зстоянен и Кабинет министров при президенте, его состаь определяется законом или обычаем. Так, созданный еще в 18 52 г. Департамент внутренних дел вошел в Кабинет министров только в 1889 г.

По данным 1993 г., общее число занятых в американских федеральных органах власти (всех трех ее ветвей) составляет 3 115 046 человек, из них наибольшее число — в оргснах исполнительной власти — 3 048 143 человека. Вместе : тем несколько миллионов человек не числятся в федеральных ведомствах, но они работают на них, получая заработную плату по грантам и контрактам. .

Кардинальные перемены во внутренней политике, измен шия национальных приоритетов или проблем, возникающих перед страной, приводят, как правило, к возникновению новых министерств и ведомств. Так, вслед за создание: л Междуштатной комиссии по торговле, в 1903 г. было создано Министерство торговли. Новая социальная политика В. Вильсона привела к созданию в 1913 г. Министерства труда. При Трумэне в соответствии с реорганизационным пла юм 1953 г. было создано Министерство здоровья, образования и благосостояния, реформированное в 1979 г., в результате чего появилось два министерства: Министерство здравоохранения и социальных служб и Министерство образования. Министерство жилищного строительства и город :кого развития, созданное в 1965 г., а также Министерство транспорта, созданное в 1966 г., возникли в связи с программой "борьбы с бедностью" Л. Джонсона, составной часью которой было строительство дешевых жилищ и пр. Энергетический кризис 70-х гг. привел к созданию в 1977 г.

специального Министерства энергетики, несмотря на то, что в это время уже существовала Федеральная комиссия по энергетике. Одним из последних министерских образований стало Министерство по делам ветеранов, созданное в 1988 г.

Специфическим образованием административной системы США, связанным, с одной стороны, с закономерным в любом работающем федеральном аппарате напряжением, возникающим между органами федерации и ее субъектов, а также со столкновением интересов законодательной и исполнительной власти, стала система многочисленных независимых ведомств (агентств), которые, обладая правами административных учреждений, наделенных нормотворческими и квазисудебными полномочиями, организационно обособлены от министерств и пользуются в той или иной мере самостоятельностью даже по отношению к президенту.

Независимое ведомство возглавляется, как правило, коллегиальным органом, главу которого назначает президент, но срок полномочий руководства независимого ведомства превышает срок полномочий самого президента; оно также периодически, не, полностью обновляется, чтобы сохранять определенную преемственность и независимость.

Будучи формально подчиненным конгрессу, независимое ведомство не исключается и из-под контроля президента, главным образом через **Административно-бюджетное управление** Исполнительного управления президента, когда речь идет об их бюджетно-финансовых запросах.

Большое число таких ведомств возникло в период "нового курса", когда они создавались без достаточного согласования и четкой системы на основе потока законодательных актов, определяющих их состав, компетенцию, сферы деятельности и пр.

В соответствии с родом своей деятельности независимые ведомства (к настоящему времени их создано около 100) делятся на политические, экономические и социальные. К первым относятся такие важные политические образования, как Комиссия по гражданским правам и Федеральная комиссия по выборам, ко вторым — Федеральная резервная система, Комиссия по ценным бумагам и биржевым операциям, Федеральная корпорация страхования вкладов, Экспортно-импортный банк и др., к третьим — Националь-

ный совет по трудовым отношениям, Комиссия по обеспечению равных возможностей для трудоустройства и пр.

Сходными с независимыми агентствами по своему пранонвмустатусуадминистративнымиобразованиямиявляются правительственные корпорации, действующие в хозяйственном обороте как частные корпорации, но находящиеся под непосредственным контролем правительства, так как собственность этих корпораций является государственной. Правительственные корпорации связаны с выполнением тех или иных правительственных задач, как, напр]1мер, Корпорация по гарантированию пенсионного обеспечения.

Важнейшим звеном системы органов исполнительной власти является **Исполнительное управление президента** (ИУП). Не предусмотренное конституцией, ИУП создавалось ь исполнительным приказом Ф. Рузвельта сначала с небольшим количеством сотрудников в качестве информационно-координирующего органа президентской власти, в целях усиления взаимодействия между отдельными звеньями разбухшего в 30-х гг. административного аппарата. Оно состояло тогда из аппарата Белого дома, Бюджетного бюро (входившего ранее в структуру Министерства финансов), Совета по планированию национальных ресурсов и двух управлений — по кадровой политике и по правительственный отчетам. В случае возникновения чрезвычайной обстановки предусматривалось создание **Управления по чрезвычайным ситуациям** (УЧС).

Неизменной составной частью ИУП с момента его создания остается **аппарат Белого дома,** насчитывающий в насте ящее время около 90 человек, находящихся на штатных должностях, среди которых главные посты занимают Главный **советник,** пресс-секретарь и секретарь по связям с общественностью. Этот аппарат отвечает за связь президента с конгрессом, главами министерств и ведомств, со средстпами массовой информации и пр.

Направленное воздействие на средства массовой информации с целью "надлежащего освещения внешней и внутренней политики США" является одной из задач аппарата Белого дома. В начале 1985 г. в рамках ИУП была создана специальная информационная служба новостей Белого дома, сое тоящая только из правительственных чиновников, которал является часто единственным источником информации

о политике Вашингтона. Белый дом осуществляет общее руководство и гигантской машиной внешнеполитической пропаганды, основным звеном которой является информационное агентство США (ЮСИН).

Вместе с расширением президентских полномочий в связи с усложнением задач, стоящих перед администрацией, увеличивалась роль и значение ИУП в деле не только координации деятельности административного аппарата, но и выработки национальной политики, в принятии важнейших политических решений, что, в свою очередь, привело к его структурной перестройке, к росту численности аппарата и размеров ассигнований на его содержание.

Важные изменения в структуре и функциях ИУП произошли в годы второй мировой войнь*. Наряду с увеличением численности аппарата Белого дома, Совета по планированию национальных ресурсов и Бюджетного управления, вместо двух старых управлений: по кадровой политике и правительственным отчетам, были созданы на постоянной основе **Управление по чрезвычайным ситуациям (УЧС)** и **Управление экономических стабилизации** (УЭС). На эти два управления, призванных не только вырабатывать, но и реализовывать президентские, внутриполитические и внешнеполитические программы, и переместился в это время центр тяжести с бюджетно-административных подразделений ИУП.

В рамках УЧС особое место стал занимать отдел военной помощи союзникам США, преобразованный в 1941 г. в Управление по ленд-лизу, а в 1943 г. — в Управление по внешней экономике, во главе с помощником президента, выполнявшим роль главного координатора различных ведомств по оказанию военной помощи союзникам США, по восстановительным работам и пр. В УЭС, сыгравшем решающую роль в деле организации военного производства, стекалась вся информация о выпускаемой военной продукции, о запасах сырьевых ресурсов, о потерях вооруженных сил США и всех воюющих стран, о закупках вооружения. Особое стратегическое значение сотрудничества США со странами Латинской Америки привело к созданию в рамках УЧС в 1941 г. специального отдела межамериканских дел, занятого выработкой военно-экономической и идеологической политики, проводимой в этом регионе.

После войны ИУП стал не только играть определяющую роль в принятии важнейших политических решений,

но и выполнять роль своеобразного высшего арбитра в сфере исполнительной власти.

Перемещение центра тяжести в принятии политических решений и программ из министерств в ИУП не было гладким и не могло быть таковым при действии механизма "ёдержек и противовесов", обеспечивающих определенный баланс, равновесие политических сил. Как и в случае с безуспешной попыткой Ф. Рузвельта реформировать Верховный суд, ему не удалось в годы войны по примеру Великобритании создать некий президентский "военный кабинет", в который должны были войти военные министры, представители Комитета начальников штатов и др.

Безуспешной в это время оказалась из-за сопротивления военных и ФБР и попытка Ф. Рузвельта централизовать в рамках ИУП всю разведывательную деятельность. Но соответствующая подготовительная работа в этом направлении была проведена. Так как Комитет начальников щтабов, которому было передано в годы войны руководство всеми операциями органов политической и военной разведки, не справлялся со своими задачами, в рамках Бюджетного управления было создано **Управление координации информации** (УКИ), а в составе УЧС сформировано управление военной информации.

Только в условиях начавшейся "холодной войны" в 1947 г. был принят **Закон о национальной безопасности,** на основании которого было создано мощное подразделение в рамках ИУП — **Национальный совет безопасности** (НСБ) с подчиненным ему органом — **Центральным разведывательным управлением** (ЦРУ), возглавляемым директором, назначаемым президентом "по совету и согласию Сената" из числа действующих офицеров вооруженных сил или гражданских лиц.

ЦРУ, как указывается в Законе, не подлежало "военному или какому-либо иному надзору, контролю или каким-либо иным ограничениям" со стороны военных департаментов. В его обязанность входило "давать советы" НСБ по вопросам, касающимся разведывательной деятельности, "составлять рекомендации" президенту по вопросам "координации разведывательной деятельности департаментов и ведомств правительства" и пр.

При этом прямо постановлялось, что на директора ЦРУ возлагается ответственность за "защиту источников информации и методов ее получения от неправомерного (не-

уполномоченного) рассекречивания (оглашения)", что делало его фактически бесконтрольным.

Наряду с созданием Национального совета безопасности другим важным дополнением ИУП после второй мировой войны стало создание в 1946 г. вышеупомянутого Совета экономических консультантов и в 1963 г. Управления представителей США на торговых переговорах, ознаменовавшего значительное расширение полномочий президента и в сфере внешнеэкономической деятельности.

Определенный крен в аппарате ИУП, связанный с возникновением НСБ и закреплением за ним только сферы внешней политики, прямое запрещение ЦРУ: "наблюдать за исполнением законов внутренней безопасности", ограждающее компетенцию ФБР, был устранен созданием в 1970 г. в рамках ИУП **Совета по вопросам внутренней политики,** состоящего из известных аналитиков, призванных вырабатывать "советы президенту" по внутриполитическим проблемам.

Многие рекомендации этого Совета, так же как и рекомендации Совета экономических консультантов, воплощались в ежегодных посланиях президента конгрессу "О положении в стране". Это подразделение ИУП особенно часто перестраивалось. В результате новой реорганизации ИУП при Д. Картере в 1971 г. был создан Штаб внутренней политики. Р. Рейган преобразовал его в 1981 г. в Управление по разработке политики (УРП).

Но при все возрастающем значении этих подразделений ИУП решающая роль в определении внутренней политики оставалась за его **Административно-бюджетным управлением** (АБУ), заменившим некогда существовавшее Бюджетное бюро. В функции АБУ, являющегося "глазами и ушами президента", входит сбор и анализ данных для составления и контроля за исполнением ежегодного бюджета, изучение деятельности органов исполнительной власти, разработка планов их реорганизации, ревизия бюджетных предложений правительственных ведомств и пр. Любое предложение ведомств по Изменению действующих государственных программ в области экономики, социальной политики, военного строительства, охраны окружающей среды и пр., прежде чем попасть в конгресс, требует одобрения АБУ, который играет роль законодательного фильтра президента. При принятии важнейших политических

решений президент опирается прежде всего на свой личный штаб советников — специалистов кабинета и АБУ. Признанием особой важности АБУ стало ныне назначение его директора президентом с согласия Сената.

Чрезмерное разрастание бюрократического аппарата, превратившегося в самодовлеющую силу, вызывает все усиливающееся недовольство и критику американцев, к которой не может не прислушиваться политическое руководство страны. Бюрократов осуждают за волокиту, дублирование функций, расточительство, конфликтность. В 1978 г. была проведена реорганизация государственной службы с Целью ее большего приспособления и восприимчивости к Правительственному политическому курсу путем совершенствования системы вознаграждения чиновников, повышения их квалификации, укрепления дисциплины. На основании Закона 1978 г. при некоторых министерствах и ведомствах были учреждены должности генеральных инспекторов, рассматривающих жалобы на злоупотребления чиновников и пр.

Все громче стали раздаваться в правительственных Кругах и требования дерегуляции общественной жизни. Кандидаты в президенты в качестве козыря стали использовать в предвыборных кампаниях обещания покончить с Колоссальными расходами на госаппарат, сократить как его Численность, так и количество издаваемых им предписаний. Особенно активно эти требования стали выдвигаться во второй половине 70—80-х гг. Д. Форд (1974—1977 гг.) сформировал в Белом доме группу высокопоставленных специалистов для составления обзора регулирующих предписаний ряда федеральных ведомств, по итогам работы которой был принят ряд законов о дерегуляции в воздушном, железнодорожном и автодорожном сообщении.

Непрекращающийся рост расходов на содержание регулирующих ведомств заставил Д. Картера выступить с программой "планирования дальнейших процессов регулирования", ослабления требований при регулировании банков, малого бизнеса и пр. Ему удалось принять в 1977 г. Закон о дерегуляции грузовых автоперевозок и освободить в 1980 г. предприятия малого бизнеса от обязанности регистрации своих ценных бумаг. Но смелое обещание сократить 1900 федеральных ведомств до 200 не было осуществлено в четырехлетний срок его правления.

Особенно активен был в требованиях дерегуляции Р. Рейган, который не переставал выступать против "неоправданного вмешательства" государства в сферу рыночных и социальных отношений. Не случайно он назвал свой приход к власти в 1980 г. "концом эры Рузвельта в экономике". Проводя неоконсервативную политику **"упрощенного регулирования",** Р. Рейган сократил число регулирующих ведомств (не затронув при этом самые крупные), расширил права Административно-бюджетного управления ИУП, требуя его обязательного анализа на предмет выявления "стоимости и выгод" всех ведомственных нормативных предписаний. С целью освобождения от излишнего* бремени регулирующих нормативов банков и малого бизнеса в 1987 г. были приняты Законы **"О равных условиях конкуренции в банковской сфере"** и **"О реформе оздоровления и укрепления финансовых институтов".** Стимулируя развитие рыночных отношений, Р. Рейган провел беспрецедентную по своим масштабам налоговую реформу, сократив наивысшую ставку налогов на физических лиц с 70% в 1981 г. до 28—33% в 1988 г. При этом 4,5 млн. семей с самыми низкими доходами вообще были освобождены от налогов.

Реформа привела к спаду инфляции, росту доходов малоимущих слоев населения. Но вместе с тем были урезаны 20 социальных программ, способствующих, по утверждению Р. Рейгана, "паразитизму и иждивенчеству граждан", что незамедлительно сказалось на обострении проблем жилья, страхования по безработице на федеральном уровне, государственного медицинского страхования (при существующей многочисленной армии американцев, вообще не застрахованных на случай болезни). Последующие политические перемены после продолжавшегося более десяти лет периода дерегуляции были прямо связаны с усилившимся в США движением в поддержку социальных программ, требованиями более активной роли государства в сфере экономики в связи со снижением конкурентоспособности страны в мировой торговле, необходимостью охраны окружающей среды и пр. Поиски баланса, меры регуляции и дерегуляции экономики и социальных отношений, с которыми прямо связана проблема общей численности бюрократического аппарата, его удешевления, остаются актуальной задачей страны.

§ 6. Деятельность правоохранительных органов

Государство США в XX в. в целом характеризовалось поступательным развитием либеральных порядков, выдержавших проверку временем даже в 30-е гг., когда страна оказалась на грани национальной катастрофы и на повестку дня со всей остротой был поставлен вопрос о введении чрезвычайных мер для преодоления жесточайшего экономического кризиса. "Новый курс" как либерально-демократическая государственная мобилизационная модель и стал своеобразной альтернативой другой антикризисной мобилизационной модели — фашизму, с его антинародным, тоталитарным режимом.

Однако и в США государственное развитие в парламентско-демократических формах и условиях политического плюрализма не было гладким. Спады и подъемы организованного демократического движения, усиления или ослабления сил реакции в связи с меняющейся внутриполитической и внешнеполитической обстановкой непосредственно отражались на способах, методах осуществления государственной власти, и прежде всего на деятельности чрезвычайно пестрой американской системы правоохранительных органов и тесно связанных с ними органов внутренней и внешней разведки.

По данным американской прессы, в США действует около 40 тыс. полицейских органов со своими собственными правами и институтами. Разнообразие их структуры и компетенции в отдельных штатах и городах обусловлено главным образом федеративным устройством страны.

Наиболее важным звеном системы правоохранительных органов наряду с судебной системой является **аттор-нейская служба,** состоящая из федеральных, штатных и местных учреждений исполнительной власти, наделённых правомочиями от имени государства возбуждать уголовные дела, расследовать нарушения законов, поддерживать обвинение в суде, привлекать правонарушителей к уголовной ответственности. Их отличие от европейских прокурорских органов состоит в том, что они не имеют надзорных за законностью функций, играют особую политическую роль в американском обществе, не знают строгой иерархической соподчиненности, — местные атторнейские

органы не подчинены органам штатов, штатные — федеральным.

Назначает главу федеральной атторнейской службы — **Генерального атторнея** непосредственно президент с согласия Сената, который при отборе кандидата на эту высокую должность руководствуется прежде всего соображениями партийной политики. Генеральный атторней выступает не только в качестве главы целой системы федеральных органов, осуществляющих следственные, разведывательные, сыскные, прокурорские и другие функции, но и в качестве правительственного юрисконсульта, политического советника президента. В его ведении находятся тюрьмы, дела иммигрантов, борьба с наркотиками и пр.

Вместе с тем на федеральном уровне атторнейская служба является строго централизованным аппаратом, глава которого — Генеральный атторней — руководит Министерством юстиции США и своими представителями в федеральных судебных округах — атторнеями и маршалами. Маршалы призваны исполнять все приказы и распоряжения федеральных судов. Они руководят и специальными полицейскими формированиями, которые используются для обеспечения порядка при чрезвычайных обстоятельствах.

Общая тенденция развития государственного аппарата США определила процессы централизации полицейских органов, все большего сосредоточения власти в руках Генерального атторнея и подчиняющегося ему Министерства юстиции, дальнейшего усложнения структуры этих органов, отражающей основные направления их деятельности. Более половины многочисленных сотрудников Министерства юстиции (всего полицейские силы насчитывают около 0,5 млн. человек) связаны со следствием и оперативно-розыскной работой, сосредоточенной в таких его крупнейших подразделениях, как **Федеральное бюро расследования, Служба иммиграции и натурализации** (СИН), перешедшая к Министерству юстиции в 1940 г., **Администрация по применению закона о наркотиках** (АПЗН), созданная в 1973 г. в связи с превращением наркомании в национальное бедствие США.

В 1954 году для борьбы с "коммунистической угрозой" и "шпионажем" был создан Отдел внутренней безопасности Министерства юстиции, который в 1973 г. был объединен с Отделом по уголовным делам Министерства юстиции. След-

ственно-полицейская деятельность этих подразделений тесно переплеталась с официально признанной негласной, внутренней разведкой, сбором информации, не имеющей прямого отношения к конкретному уголовному преследованию.

Формально ФБР, отделения которого созданы по всей стране, призвано вести следствие по преступлениям, предусмотренным федеральным законодательством. В поле его деятельности, однако, оказывается значительно более широкий круг дел, особенно тех, которые приобретают шумный политический резонанс. ФБР является органом тайного сыска. В 1949 г. руководящее положение ФБР как центра политического сыска было закреплено путем предоставления его главе функций межведомственной координации всей деятельности по обеспечению внутренней безопасности, включая операции разведывательных служб армии, авиации и военно-морского флота.

Разведывательно-сыскная деятельность ФБР и других подразделений министерства юстиции тесно связана с деятельностью специальных разведывательных органов США, входящих в разведывательное сообщество США. Основное звено этого сообщества — Центральное разведывательное управление (ЦРУ)[1]. Закон 1947 г. формально не наделял ЦРУ полицейскими полномочиями, специально подчеркивая, что оно не будет выполнять функций, связанных с внутренней безопасностью. Но обязанность защищать "национальную безопасность" создавала широкие возможности обхода этих ограничений. Очень емкая характеристика ЦРУ была дана в 1954 г. в официальном докладе специальной исследовательской группы под председательством конгрессмена Дулитла, в котором это управление было названо "тайной, психологической, политической и полувоенной организацией", для которой "требования норм человеческого поведения и американских традиций "честной игры" должны быть неприемлемы".

[1] В разведывательное сообщество кроме ЦРУ входят Управление национальной космической разведки, специализирующееся на разведке с помощью средств связи, электронного шпионажа и др.; Агентство национальной безопасности АНБ — "тайная империя" Пентагона, включающая созданное в 1961 г. Разведывательное управление министерства обороны США (РУМО) и соответствующие отделы в армии, ВВС, ВМС; Управление разведки и исследований госдепартамента США и др.

Известный американский правовед Л. Фридмен в своей книге "Введение в американское право", изданной в Нью-Йорке в 1984 т., указывает на ряд периодов в истории Американского государства XX в., "которые вряд ли вызовут чувство гордости" американцев. Он соотносит эти периоды лишь с бездеятельностью Верховного суда, призванного стоять на страже законности. По его утверждению, это — время первой мировой войны и 20-е гг. "когда сотни пособников" и "красных" отправлялись в тюрьмы, 50-е гг., "времена маккартизма" и всего протяжения "холодной войны".

Но эти времена свидетельствуют не только о простой бездеятельности Верховного суда США, но и о изменениях в государственной политике, в деятельности всей системы правоохранительных органов страны.

Наступление сил реакции на демократические права и свободы американских граждан в первые десятилетия XX в. стало прямым следствием обострения социально-классовых противоречий после 1917 г., Октябрьской революции в России, когда борьба американских рабочих за свои права сопровождалась размахом антимонополистического, антивоенного пацифистского движения против участия США в первой мировой войне, а затем за расследование роли военных промышленников в вовлечении США в эту войну.

Против рабочего и демократического движения был пущен в ход широкий арсенал карательных средств. На уничтожение "красной заразы", всякого проявления радикализма была направлена деятельность Бюро расследования Министерства юстиции, созданного в 1916 г. (будущего ФБР), превратившегося уже в это время в мощный карательный аппарат. В рамках Миниртерства юстиции был создан также отдел общей разведки, которому предстояло играть роль мозгового центра Бюро расследования. К охоте за "красными" подключилась армия, где в 1917 г. был создан "корпус разведывательной полиции". В 1919 г. американский Сенат принимает резолюцию о пресечении "большевистской пропаганды", в соответствии с которой создается сенатская следственная комиссия, одна из первых в ряду комиссий и комитетов "по расследованию антиамериканской деятельности".

С 1917 году был принят ряд чрезвычайных законов военного времени, в том числе Законы 1917 и 1918 гг. о шпионаже, которые стали широко применяться к политическим

противникам режима, к участникам антивоенного рабочего движения и пр. Их зачислили в разряд "иностранных агентов", "подрывных элементов", "саботажников, подрывающих оборону США". На основании Закона о призыве к мятежу 1919 г. карались любые антиправительственные высказывания. Коммунистическая партия Америки была объявлена "подрывной организацией", защищающей большевистское правительство Советской России.

После прекращения действия в 20-х гг. федеральных законов военного времени легислатуры многих штатов приняли законы "о преступном синдикализме", "о преступной анархии", согласно которым "антиправительственным агитаторам", к которым причислялись члены КПА и других левых организаций, угрожало наказание в виде тюремного заключения на срок до 10 лет.

Гонениями за инакомыслие, расширением репрессивной деятельности полицейского аппарата было отмечено и первое послевоенное (40—50-х гг.) десятилетие в США, а также все время так называемой "холодной войны".

Главным направлением послевоенной "правоохранительной" политики стало преследование коммунистического движения США, когда репрессивный аппарат не проводил особых различий среди участников демократической оппозиции, относя к "подрывным", "экстремистским", "красным" и членов Компартии США, и участников антивоенного движения и движения за гражданские права — черных американцев. В период "второй красной паники", как его определяют американские политологи, для борьбы с демократическими силами стал широко использоваться Закон Смита 1940 г. (Акт о регистрации иностранцев), согласно которому объявлялась преступной "пропаганда насильственного свержения правительства", вводилось понятие "организации, находящейся под контролем иностранного государства".

Вопреки констатации в 1945 г. Верховным судом США факта об отсутствии угрозы со стороны Компартии США "свергнуть правительство силой или насилием", всякое распространение леворадикальных идей стало приравниваться к "подстрекательству к мятежу".

В этот период создается постоянно действующая комиссия палаты представителей американского конгресса по расследованию антиамериканской деятельности, принима-

ется серия президентских исполнительных приказов и антидемократических законов. Исполнительный приказ № 9635 1947 г., например, запрещал под предлогом "несовместимости" нахождение на федеральной службе коммунистов. Дополняющий его приказ № 10450 1953 г. с традиционной ссылкой "на интересы национальной безопасности" ставил в зависимость принятие или оставление на государственной службе того или иного лица от результатов предварительного расследования ФБР.

Центральное место среди антидемократических правовых актов этого времени принадлежало **Закону о внутренней безопасности** 1950 г., получившему название по имени его авторов — **Закона Маккарэна-Вуда.** Закон исходил из априорной посылки, что коммунистические организации США создают явную и реальную угрозу общественному строю и "существованию свободных американских учреждений", будучи подрывными, преступными организациями "коммунистической диктатуры иностранного государства". Вместе с тем закон предусматривал наказание в виде тюремного заключения на срок до 10 лет, или штраф в 10 тыс. долл., или то и другое вместе за любые действия, которые были расценены следственными органами как содействующие установлению в США "тоталитарной диктатуры".

По степени опасности "подрывные" организации классифицировались в законе для последующей регистрации в Министерстве юстиции и решения вопроса об их судьбе на "организации коммунистического действия" (это прежде всего Компартия США), и "организации коммунистического фронта", к числу которых могла быть отнесена любая демократическая организация, политические требования которой так или иначе совпадали с требованиями Коммунистической партии США. Решение вопроса об отнесении общественной организации к той или иной категории было вверено создаваемому в соответствии с законом **Управлению по контролю над подрывной деятельностью.** Признанные "коммунистическими" организации, не прошедшие в определенный срок регистрации и не представившие требуемых законом сведений (о численном составе, должностных лицах, денежных поступлениях и расходах и пр.), подлежали штрафу в 10 тыс. долл., а их должностные лица за те же действия — уголовному наказанию до 5 лет тюремно-

го заключения, или штрафу до 10 тыс. долл., или тому и другому вместе.

Закон предусматривал также широкий перечень ограничений для членов коммунистических организаций: работать в государственном аппарате, на военных предприятиях, выезжать за границу и пр. Каждая зарегистрированная организация лишалась права пользоваться услугами почты для пересылки своих программ и пр.

Вторая часть Закона Маккарэна-Вуда предоставляла президенту право провозглашать "чрезвычайное положение внутренней безопасности" в случае вторжения на территорию или во владение США неприятеля, а также "восстания внутри США", что давало возможность Генеральному атторнею содержать под стражей любое лицо на основании простых подозрений, что это лицо может принять "участие или сговориться с другими лицами принять участие в актах шпионажа и саботажа". Таким образом, узаконивалось антиконституционное право превентивного ареста и помещения в концлагеря неугодных режиму лиц без суда и следствия.

Принятый вслед за Законом Маккарэна-Вуда в 1954 г. Закон Хэмфри-Батлера о контроле над коммунистической деятельностью прямо объявил Коммунистическую партию США "орудием заговора, замышляющего свержение правительства США", и объявил ее вне закона.

Законом Маккарэна-Вуда создавалась юридическая база для антидемократической политики ущемления прав американских граждан, получившей название "маккартизма", по имени сенатора Д. Маккарти, инициатора расследований в конгрессе по выявлению "шпионов и коммунистов" в государственном аппарате США. Никогда прежде тесная связь американского конгресса с ФБР не принимала таких масштабов, как в 1953 г., когда Д. Маккарти как председатель сенаторского комитета по правительственным операциям и его постоянного подкомитета по расследованию был наделен широкими полномочиями для проверки деятельности любого административного органа.

К следственным операциям конгресса, приводящим к тяжелым последствиям — увольнению с работы, политической изоляции и другим, был подключен и подкомитет юридической комиссии США.

Под напором демократической общественности Верховный суд шаг за шагом начал с 1963 г. признавать явную

неконституционность ряда положений закона Маккарэна-Вуда. В 1963 г. (и в 1967 г. повторно) суд округа Колумбия по делу Компартии США признал требования ее регистрации противоречащими V поправке американской Конституции. В 1967 г. было объявлено неконституционным запрещение предоставлять коммунистам работу на военных предприятиях и пр.

В 70-х гг. США отходили от "маккартизма", как от тяжелой болезни. Незаконной, преступной называлась антидемократическая репрессивная деятельность ФБР и ЦРУ не только на страницах газет, но и в следственных комитетах, созданных в 1975 г. в американском конгрессе. Еще в 1974 г. в связи с рядом скандальных разоблачений в печати, резким ослаблением позиций республиканской администрации после "уотергейта" был издан исполнительный приказ об упразднении списка "подрывных организаций".

В заключительном докладе "Избранного комитета сената по разведке", например, говорилось об отсутствии "необходимой законодательной базы для обеспечения того, чтобы разведывательные ведомства выполняли свои задачи в соответствии, с конституционным процессом", а также о необходимости "механизма и практики надзора конгресса" за этими организациями, в частности "за расходами разведывательных ведомств".

Расследования в конгрессе в 1975, 19.76 гг. предопределили реформы аппарата политической полиции и разведки в направлении усиления контроля над ним и придания его деятельности более гибких и тонких форм. В 1976, 1977 гг. в обеих палатах конгресса США были созданы постоянные комитеты по делам разведывательных учреждений с указанием необходимости усиления надзора законодателей за разведывательной деятельностью, которая должна осуществляться в соответствии с "конституцией и законами".

Установленный впоследствии контроль над деятельностью ЦРУ был вверен Генеральному инспектору, назначаемому из собственных сотрудников этого ведомства, хотя другие ведомства находились под контролем независимых генеральных инспекторов. Только очередной скандал, в котором были замешаны сотрудники ЦРУ, связанный с незаконной продажей оружия Ирану, заставил американский конгресс лишить этой привилегии ЦРУ. Принятая, несмотря на упорное сопротивление ЦРУ, в 1989 г. поправка к законопроекту

об ассигнованиях на нужды разведки (по оценкам специалистов, она составляла в это время примерно 25 млрд. долл.) предусмотрела должность еще одного независимого генерального инспектора, которому вменялось в обязанность дважды в год докладывать о своей контрольной деятельности, а также о "существенных проблемах, нарушениях и недостатках" в программах и операциях ЦРУ комитетам конгресса по разведке. Формально широкие контрольные права генерального инспектора ЦРУ, получившего доступ ко всем его архивам, докладам и документам, ограничивались, однако, правом общего надзора за его деятельностью со стороны директора ЦРУ, который может запретить проведение в своем ведомстве каких-либо расследований под предлогом "защиты жизненно важных национальных интересов США".

Глава 9. Великобритания

Эволюция государственного регулирования экономики. Эволюция мировой модели капитализма в последней четверти XIX в. оказала большое влияние на положение Великобритании в мире и развитие ее политической системы. В этот период Великобритания, которая раньше была "мастерской мира", потеряла мировое первенство в промышленном производстве. В конце XIX — начале XX в. основой английского капитализма стала не промышленная и торговая, а колониальная монополия.

Трудности, связанные с утратой промышленной монополии и упадком традиционных отраслей промышленности, особенно обострились в результате мирового экономического кризиса 20-х — начала 30-х гг. Тяжелые последствия кризиса заставили правящие круги расширить государственное вмешательство в экономику и в сферу социальных отношений в целях ее стабилизации.

Наиболее радикальный шаг в этом направлении был сделан после второй мировой войны, когда правительство лейбористов осуществило национализацию ряда ведущих отраслей промышленности: угольной, сталелитейной, энергетической, а также транспорта, связи, гражданской авиации. Значительную долю государственной собственности составили жилой фонд и объекты здравоохранения. Государственный сектор охватил 20% хозяйства страны. В результате этого в британском государственном аппарате была создана разветвленная система специальных подразделений, связанных с регулированием экономики. Среди них особое место заняли публичные корпорации, которые создавались главным образом в национализированных отраслях. Эти учреждения подчинялись общему руководству со стороны соответствующих министерств, но управлялись особым правлением и отличались административной и финансовой самостоятельностью в оперативной деятельности (Британское железнодорожное управление, Лондонское транспортное управление, Почтовое ведомство и др.). Зна-

чительное распространение получили и смешанные органы, в руководство которых входили как должностные лица государственного аппарата, так и представители крупнейших компаний, а иногда и представители руководства тред-юнионов (Национальный совет экономического развития, Финансовая корпорация по делам промышленности и др.).

Наряду с усилением в послевоенный период регулирующей роли государства в сфере экономики, наблюдалось его растущее вмешательство и в социальные отношения. Расширение социальной функции британского государства сопровождалось созданием специальных органов, таких, как, например, Комиссия по отношениям в промышленности, промышленные трибуналы, выступающих в роли "третьей стороны" в регулировании "отношений в промышленности", между рабочими и предпринимателями. Отношениям в промышленности и другим социальным вопросам, в том числе регулированию национальных и расовых отношений, стало посвящаться все возрастающее количество нормативных актов.

Вместе с тем на рубеже 80-х гг. правительство консерваторов одним из первых в мире осуществило радикальную переориентацию экономической политики, направленную на сокращение вмешательства государства в экономику в пользу "свободного рыночного хозяйства" и "личной инициативы", максимально возможную приватизацию экономики и ослабление влияния профсоюзов. Основной формой денационализации или приватизации в Великобритании стала открытая продажа акций инвесторам, в том числе продажа или безвозмездная раздача акций рабочим и служащим государственных предприятий, распродажа со скидкой государственного жилого фонда и т. п. Такая политика получила название "народного" или "рабочего" капитализма. Уже к началу 90-х гг. доля госсектора в английской промышленности сократилась по сравнению с 1979 г. практически наполовину, а число мелких акционеров утроилось.

Программа превращения англичан в "нацию домовладельцев и акционеров" должна была способствовать, по мнению ее авторов, укреплению социальной стабильности в стране. Но они не учли негативных последствий этих радикальных неолиберальных реформ, приведших к резкой концентрации богатства и влияния в руках достаточно узкой элитной группы. Своеобразным ответом на это стал приход к вла-

сти в 1997 г. после длительного бессменного руководства страной консерваторов, правительства лейбористов. Не отказываясь в целом от наследия консерваторов, лейбористское правительство стремится найти новые формы сохранения регулирующей роли государства в условиях свободного развития рынка и общемировых интеграционных процессов.

Эволюция партийной системы. Основные изменения в политической системе страны на рубеже XIX—XX вв. были обусловлены действием двух противоречивых тенденций. С одной стороны, появляются первые признаки упадка традиционного английского парламентаризма, обозначилось падение роли парламента. С другой стороны, британская буржуазия в своем стремлении завершить оформление своего политического лидерства в блоке с крупными землевладельцами осуществила ряд мер по демократизации государственного аппарата. Были приняты новые избирательные законы, проведены реформы парламента, местного управления и суда. Британский правящий класс начал все более целенаправленно использовать в своих целях рабочее движение, выступавшее за демократизацию политической жизни.

Претерпела значительные изменения и партийная система. Консервативная партия начала превращаться в партию крупных промышленных и финансовых собственников. Либеральная партия, в основном состоящая из средних слоев, постепенно лишалась своей социальной базы и теряла политические позиции, что ускорило образование новой партии — лейбористов.

Лейбористская партия возникла как результат подъема европейского социал-демократического движения и появления в Англии социалистических групп и организаций (Социал-демократической федерации, Фабианского общества и др.). Первоначально роль центра движения сыграл Комитет рабочего представительства, включивший в себя на правах коллективного членства тред-юнионы, общество фабианцев и ряд других организаций. Главной целью Комитета была борьба за обеспечение рабочего представительства в парламенте. В 1906 г. на базе Комитета была создана "трудовая" (лейбористская) партия.

Становлению лейбористской партии способствовала дальнейшая демократизация избирательного права. В 70—-80-х гг. была принята серия законов, в том числе о введении тай-

ного голосования (1872), о наказании за подкуп избирателей (1883). Особое значение имели законы **1884 и 1885 гг.,** которые составили третью по счету в XIX в. избирательную реформу. Реформа 1884 г. увеличила избирательный корпус с 3 млн. до 5,5 млн. человек. В городах имущественный ценз был отменен, а в графствах право участвовать в выборах приобрели мелкие арендаторы, причем на тех же условиях, которые предъявлялись к городским избирателям по реформе 1867 г., а также все налогоплательщики, проживающие в округе 6 месяцев. Вместе с тем сохранялся "двойной вотум" — право голосовать не только по месту проживания, но и по месту нахождения недвижимой собственности.

До 1922 г. у власти находилось сформированное во время войны коалиционное правительство консерваторов и либералов. Однако еще в годы войны старая двухпартийная система в результате раскола либеральной партии оказалась значительно подорванной. Одновременно с ослаблением либеральной партии в условиях послевоенной социальной борьбы шел процесс усиления партии лейбористов. Сразу же после первой мировой войны была проведена реорганизация партии, приняты" изменения в уставе и партийной программе, в которой провозглашалась необходимость построения нового общества, установления "системы народовластия". Основным методом достижения этой цели должно было стать постепенное преобразование капиталистического общества, его трансформация.

После распада коалиционного правительства в 1922 г. на досрочных выборах 1923 г. ни одна партия не завоевала абсолютного большинства мандатов. В этой ситуации предпринимательские круги сочли возможным приход к власти лейбористской партии. Ни первое (1924 г.), ни второе (1929—1931 гг.) лейбористское правительство межвоенного периода, вопреки первоначальным опасениям, не нарушили "правила игры" и принципов политического консенсуса, благодаря чему после выборов 1923 г. лейбористы прочно заняли место официальной оппозиции в парламенте. Однако окончательное становление двухпартийной системы в том виде, в каком она действует в Великобритании в настоящее время, произошло лишь после выборов 1945 г. и крупной победы на них партии лейбористов.

Таким образом, важнейшей особенностью модифицированной двухпартийной системы Великобритании стало то,

что одной из двух главных партий страны стала партия "рабочей оппозиции"; однако более длительное время у власти оставалась буржуазная консервативная партия. Положение консервативной партии в политической системе Великобритании особенно упрочилось в связи с приходом к ее руководству в 1979 г. правоконсервативного крыла во главе с М. Тэтчер, сумевшего уловить сдвиги в массовом политическом сознании в сторону большей свободы рыночных отношений. В 1981 г. произошел раскол лейбористской партии и на базе ее выделившегося крыла была создана социал-демократическая партия (объединившаяся в 1988 г. с либералами в новую партию), в 70-х гг. усилилась политическая роль националистических партий в Шотландии и Уэльсе. Несмотря на это, монополия двух главных и крупнейших партий в политической системе страны не была подорвана.

В 1997 г., после восемнадцатилетнего правления консерваторов, правительство вновь сформировала победившая на парламентских выборах партия лейбористов. Новым лидерам в условиях кризиса мирового социалистического движения удалось реформировать устаревшую партийную структуру и программу, ставшую образцом для социал-демократов других стран Западной Европы. "Новые" лейбористы ориентируются в основном на средние слои населения ("белые воротнички"), а их решительный отказ от лозунгов всеобщей национализации и тотального вмешательства государства в социальные отношения (при усилении роли "закона и порядка" и при ослаблении роли профсоюзов в партии) обеспечил им поддержку и части крупного капитала.

Основные изменения в государственном строе. Государственный строй Великобритании в XX в. изменялся как в результате некоторых реформ конституционного характера, так и главным образом путем модификации прежних конвенций неписаной конституции.

Для Великобритании характерна, как известно, большая, чем в других странах, стабильность политических институтов и учреждений, являющаяся результатом не только консенсуса ведущих политических сил, но и предпочтения эволюционного пути развития резким "историческим поворотам", более гибких изменений во взаимоотношениях государственных органов. Британская политическая элита сумела также сохранить и использовать в своих интересах

учреждения феодального происхождения — монархию и палату лордов.

Изменения, внесенные непосредственно в конституционное законодательство Великобритании, имели в большинстве случаев демократический характер. Среди них следует выделить очередную серию реформ избирательного права, а также реформу парламента.

Избирательная реформа 1918 г. впервые предоставила право голоса женщинам, но участвовать в выборах могли лишь женщины не моложе 30 лет, если они или их мужья имели ежегодный доход в 5 ф. ст. Реформа 1928 г. распространила право участвовать в выборах на все женское и мужское население старше 21 года, впервые установив в Великобритании всеобщее избирательное право. После второй мировой войны процесс демократизации избирательного права получил логическое завершение. В **1948 г. Акт о народном представительстве** ликвидировал "двойной вотум", а в 1969 г. возрастной ценз для участия в выборах был понижен до 18 лет.

Реформа парламента. В конце XIX — начале XX в. английский парламент превратился в орудие правительства, располагавшего большинством в палате общин. Организационная структура и партийная дисциплина, выработанные главными партиями применительно к британской системе парламентаризма, предопределили подчинение депутатов каждой партии своему лидеру. За поддержанием партийной дисциплины и обеспечением нужного правительству исхода голосования следили так называемые парламентские "кнуты".

Умалению роли парламента способствовало также ограничение свободы прений. В 1882 г., после того как ирландские депутаты использовали свободу прений для срыва принятия чрезвычайных законов, палата общин приняла Билль о правилах прекращения прений. Это нововведение дало возможность правительству в любое время ставить вопрос о прекращении прений, если они развертывались в неугодном для него направлении. Таким образом, правительство, располагавшее большинством в палате общин, используя право законодательной инициативы, систему "кнутов" и правила прекращения прений, определяло направления работы палаты общин и подчиняло своим интересам деятельность законодательного органа.

Известно, что некоторые английские государствоведы (У. Бейджхот) уже во второй половине XIX в. начали подмечать складывающиеся новые взаимоотношения парламента и кабинета, указывая, что исполнительная власть начинает по сути контролировать палату общин.

В этом плане достаточно легко объяснима реформа парламента 1911 г., усилившая роль контролируемой кабинетом палаты общин в ущерб неизбираемой верхней палате. **Акт о парламенте 1911** г. ограничил законодательные полномочия палаты лордов. Поводом для его принятия послужило отклонение верхней палатой правительственного законопроекта о бюджете. Согласно Акту 1911 г., финансовый законопроект, принятый палатой общин, но не утвержденный в течение месяца палатой лордов, представлялся королю на подпись и становился законом. В отношении же нефинансовых биллей был установлен следующий порядок: если такой билль принимался палатой общин в трех последующих сессиях и каждый раз отвергался палатой лордов, то он представлялся королю на утверждение. Но между чтениями билля в первой и третьей сессиях должно было пройти не менее двух лет, что сохраняло за палатой лордов возможность в течение длительного времени саботировать принятие нефинансовых биллей. Одновременно акт сократил срок полномочий палаты общин с 7 до 5 лет.

Реформа парламента 1911 г. представляла собой очередной вариант старого компромисса между буржуазией и аристократией. Буржуазные правительства, уже подчинившие себе палату общин, получили возможность проводить в жизнь финансовые меры без помех со стороны земельной аристократии. В то же время британская буржуазия не собиралась окончательно упразднять архаичную верхнюю палату, полагаясь на ее "сдерживающую" роль по отношению к нижней палате. В условиях меняющейся политической ситуации двухлетняя проволочка с принятием какого-либо "невыгодного" законопроекта могла оказаться фатальной для его судьбы. Так, например, законопроект об отмене "двойного вотума", который вносился в парламент в 1913 и 1931 гг., дважды отвергался лордами и в результате изменившихся обстоятельств (война и мировой экономический кризис) неоднократно снимался с повестки дня.

В 1949 г. был принят Закон об изменении Акта о парламенте 1911 г., сокративший до одного года срок возможного

вето палаты лордов в отношении нефинансовых биллей. Кроме того, в первые послевоенные годы был отменен Закон о стачках 1927 г., существенно ограничивающий право на забастовку, проведены реформы образования, социальных служб.

Верховенство кабинета. Внутренние, глубинные изменения в государственном строе и политической системе Великобритании в XX в. затронули в первую очередь взаимоотношения высших исполнительных и законодательных органов. Усиление роли кабинета министров сопровождалось относительным падением роли парламента в области законодательства и контроля за деятельностью правительства. Прежде всего в руках правительства сосредоточилась особая законодательная власть, делегированная ему парламентом. В предшествующий период акты органов исполнительной власти, издаваемые с разрешения парламента (делегированное законодательство), касались лишь второстепенных вопросов. Теперь же парламент делегировал исполнительным органам право издавать акты и по таким вопросам, которые ранее составляли исключительную прерогативу палаты общин. Так, например, в 30-х гг. правительству было предоставлено право издавать общеобязательные постановления по вопросам денежного обращения. Акты "делегированного законодательства" в сотни раз стали превосходить по численности акты парламента. Расширение сферы действия системы делегированного законодательства является закономерным, так как оно позволяет "разгрузить" парламент в условиях возрастания необходимости оперативного вмешательства государства в решение усложняющихся проблем общественной жизни. Вместе с тем оно ведет к снижению роли представительного органа в системе органов государственной власти.

Более того, со времен первой мировой врйны кабинет министров Великобритании получил в свое распоряжение и чрезвычайные полномочия. В **1920 г. был издан Акт о чрезвычайных полномочиях,** который предоставил правительству право издавать от имени короля указ о чрезвычайном положении. Такой указ мог быть издан в случае, если имелась "непосредственная угроза со стороны лица или группы лиц" снабжению общества средствами жизнеобеспечения (продовольствие, транспорт, энергия и т. п.), и предусматривал возможность применения чрезвычайных

мер для поддержания "нормальной жизни общества", обеспечения страны важными ресурсами и предметами первой необходимости. Парламент должен был одобрить указ о введении чрезвычайных полномочий в семидневный срок, не рассматривая конкретные способы их осуществления правительством. Закон 1920 г. был направлен главным образом против забастовок. В 1964 г. его редакция изменилась и теперь он предусматривает предоставление правительству исключительных полномочий в любых чрезвычайных условиях.

В период между двумя мировыми войнами британский кабинет окончательно стал центральным звеном британской политической системы. **Актом о министрах короны 1937 г.,** определившим размеры жалованья высшим должностным лицам государства, впервые было законодательно (хотя и косвенно) признано существование премьер-министра и его оппонента — лидера оппозиции. Лидер оппозиции наряду с премьер-министром и другими министрами стал получать жалованье из государственной казны.

После второй мировой войны верховенство кабинета в британской государственной машине стало еще более очевидным. В связи с усилением власти премьер-министра система "правления кабинета" трансформировалась в систему "правления премьер-министра", так как премьер-министр без консультаций с кабинетом стал осуществлять все важнейшие назначения и перемещения, внутри правительства, определять порядок работы кабинета и его повестку дня, решать вопросы о созыве и роспуске палаты общин и пр. Свертывание коллективных форм в работе правительства привело к неофициальному образованию так называемого внутреннего кабинета, в заседаниях которого участвует лишь 4—5 наиболее доверенных главе правительства министров, а также к появлению разветвленной системы комитетов. Такие комитеты кабинета по поручению премьер-министра рассматривают основные вопросы текущей политики и могут докладывать о своих решениях-исключительно премьер-министру. В период правления консервативной партии и лидерства в ней М. Тэтчер была отмечена дальнейшая централизация государственной власти, ее концентрация в руках премьер-министра, установление "президенциалистского" стиля руководства партией и государством.

В результате отмеченных выше изменений в политической системе Великобритании в XX в. основные принципы конституционализма XVIII—XIX вв., и прежде всего "верховенство парламента", были постепенно лишены реального содержания. То же произошло и с другим принципом британской конституции — парламентской ответственностью правительства. Поражение правительства в результате вотума недоверия в палате общин стало крайне редким явлением. В XX в. это произошло лишь дважды — в 1924 г. и 1979 г. "Партийное правление" кабинета, опора на связанное партийной дисциплиной парламентское большинство членов собственной партии позволяют сделать его власть устойчивой, обеспечить одобрение парламентом его решений.

Говоря об общей тенденции усиления органов исполнительной власти (и прежде всего лично премьер-министра), было бы неправильным утверждать, что палата общин британского парламента перестала играть сколько-нибудь заметную роль в политической жизни страны. Английский парламент обладает таким средством воздействия, как финансовый контроль над правительством, вотирование бюджета. Парламентские дебаты по поводу политики правительства широко освещаются средствами массовой информации и оказывают большое влияние на общественное мнение страны. В палате постоянно используется и такая форма контроля за деятельностью правительства, как депутатские запросы министрам. Любой правительственный законопроект проходит три чтения в палате общин, в процессе которых он тщательно анализируется в комиссиях и комитетах палаты с участием оппозиции. Только путем одобрения в парламенте важнейшие мероприятия правительства могут быть представлены как выражение "воли нации".

Менее заметную роль в реальном осуществлении государственной власти играют старинные британские учреждения — корона и палата лордов. Однако они остаются необходимым элементом государственного устройства и их роль нельзя свести к чисто декоративной.

Корона по-прежнему считается символом стабильности "старой, доброй Англии" и поддерживается как институт большинством англичан. При отсутствии писаной конституции пределы власти короля четко не обозначены и определяются установившимися политическими обычаями. Хотя за британским монархом формально сохраняется пра-

во абсолютного вето, роспуска парламента и назначения премьер-министра, длительная политическая практика свела эти прерогативы к "праву давать советы, праву одобрять и праву предостерегать". Фактическое влияние королевского дома на государственную жизнь, тем не менее, остается значительным. Королева, в частности, председательствует на заседаниях Тайного совета и раз в неделю выслушивает доклад премьер-министра. Утверждения о том, что королева располагает наиболее полной информацией о положении в стране, имеют под собой значительные основания. Кроме того, королева остается главой Содружества, насчитывающего около 50 стран, в основном бывших колоний Великобритании.

Что касается палаты лордов, то, по мнению некоторых исследователей, средневековые принципы ее формирования (около 1200 наследственных и жалованных пэров) только повышают в современных условиях функциональную роль этого учреждения, поскольку оно менее зависимо от партийной дисциплины и политической конъюнктуры.

Одной из долговременных тенденций развития Великобритании в XX в. стал рост государственного аппарата. В конце первой мировой войны и сразу после ее окончания было образовано более 5 новых министерств (в том числе труда, авиации, транспорта и т. д.), а к середине 60-х гг. общее число министерств и центральных ведомств превысило 100. После того как в конце XIX в. был создан институт профессиональной гражданской службы, бюрократический аппарат стал быстро разрастаться. Число чиновников гражданской службы в период между 1914 г. и 1923 г. удвоилось, а в последующие 50 лет увеличилось в зависимости от профиля министерств в 10—20 раз.

Деятельность аппарата государственного управления Великобритании традиционно отличается особой замкнутостью ("министерская тайна") и строгой иерархичностью в сочетании с высоким профессионализмом. Подбор кадров высшего и среднего звена гражданской службы проводится специальной комиссией, находящейся в ведении министра по делам государственной службы и не зависящей от других учреждений. Корпус чиновников стабилен и несменяем, вне зависимости от прихода к власти различных партий. Чиновники госаппарата не должны занимать выборные посты в партийных организациях, выдвигать кандидатов в

парламент или соглашаться на избрание в палату общин. Парламент осуществляет контроль за деятельностью гражданской службы прежде всего через предоставление государственных ассигнований.

Некоторые новые черты в организации и функционировании британского аппарата управления после второй мировой войны связаны главным образом с обострением национально-расовой проблемы.

Усиление националистических настроений в неанглийских регионах и успехи в 60—70-х гг. националистических партий, североирландский кризис и нарастающее воздействие этих проблем на стабильность политических институтов вызвали к жизни многочисленные проекты децентрализации управления, попытки модификации государственной машины в национальных регионах Британии.

До второй мировой войны лишь в Северной Ирландии, которая оставалась в составе Соединенного Королевства после ирландской революции 1919—1923 гг.,.аппарат управления был организован особым образом. По Акту 1920 г. об управлении Ирландией централизованное управление провинцией из Лондона сочеталось с определенной местной автономией, существованием местного парламента и кабинета. В 50—60-х гг. система особых звеньев местного управления национальными регионами, помимо Северной Ирландии, получила свое современное оформление. Эту систему возглавляют государственные секретари по делам Шотландии и Уэльса, являющиеся членами кабинета. Они руководят Шотландским и Валлийским ведомствами с несколькими департаментами, решающими отдельные местные вопросы (сельское хозяйство, образование и т. п.). Попытки правительства лейбористов провести в конце 70-х гг. законы о введении автономии Шотландии и Уэльса отличались противоречивым характером, вызвали раскол общественного мнения и были окончательно отвергнуты правительством консерваторов. Только с приходом к власти в 1997 г. правительства лейбористов население Шотландии и Уэльса смогло, наконец, проголосовать за создание собственных парламентов в этих регионах. Своеобразное положение занимают и ряд островов в проливе Ла-Манш, где сохраняется полуфеодальная система управления.

Приспосабливая традиционные управленческие структуры к потребностям современного развития, британские правящие круги все чаще прибегают к заимствованию форм

и методов государственного управления в других развитых странах, прежде всего в США и ФРГ. В результате в государственном аппарате, как и во всей политической системе страны, наблюдается все более редкое сочетание архаичных и новейших элементов.

В настоящее время в Великобритании усиливается движение в пользу реформирования некоторых сторон ее политической системы. Растет число сторонников принятия писаной конституции, что во многом обусловлено возникновением новых политико-правовых проблем, связанных с королевским домом, национальными отношениями, членством в Европейском Союзе. Кроме того, многие законы, относящиеся к правам и свободам граждан, некогда принятые в Великобритании впервые в мировой практике, устарели, так как не соответствуют мировым стандартам, не содержат необходимых гарантий, а иногда и прямо противоречат существующим демократическим подходам.

Полицейские и судебные органы. В годы первой мировой войны в Англии была впервые создана постоянная армия и введена всеобщая воинская повинность, позднее отмененная.

Хотя полиция по-прежнему состоит из отдельных местных формирований, находящихся в ведении местных выборных органов, фактическое руководство полицейскими силами осуществляет министр внутренних дел. Такое положение было зафиксировано в Законе о полиции 1964 г., по которому министр внутренних дел наделялся правом проводить слияния полицейских формирований, определять размер субсидий местным выборным органам для содержания местной полиции.

Особое положение военно-полицейского аппарата характерно для Северной Ирландии, где длительное время происходил вооруженный конфликт между двумя религиозными общинами. В 1969 г. в провинцию были введены британские войска, а в 1972 г. установлен режим "прямого управления" из Лондона.

Параллельно с централизацией управления полицией неуклонно возрастали полномочия полицейских служб. Закон о возбуждении недовольства 1934 г. и Закон о правопорядке 1936 г., формально направленные против фашистского движения, значительно расширили возможности полиции в плане проведения обысков, применения силы и за-

прещения манифестаций. Большое количество чрезвычайных законов было принято в 70—80-х гг. после обострения ситуации в Северной Ирландии. Так, серия актов о предотвращении терроризма (1974, 1975, 1979 гг. и др.), а также Закон о полиции 1986 г. предоставили полиции почти неограниченное право произвольных арестов "заинтересованных в терроризме" и "подозрительных" лиц. Законы 1986 г. о полиции и о проведении общественных собраний дали в руки полиции дополнительные полномочия по вопросам проведения митингов и демонстраций. Она может выдвигать предварительные условия проведения манифестаций, в том числе относительно количества участников, места и продолжительности собраний под открытым небом. Это аргументируется необходимостью предупреждения серьезных правонарушений или насилия.

Важнейшие реформы судоустройства были проведены в 70—90-х гг., когда в Англии была принята целая серия актов, посвященных институту присяжных, судам магистратов, судам графств, Верховному суду, полиции, доказательствам по уголовным делам, государственным обвинителям и т. п.

Еще в период между двумя мировыми войнами предпринимались отдельные попытки реформировать систему правосудия (отмена обвинительного "большого жюри" в 1933 г.), однако долгое время в Великобритании сохранялась старая полуфеодальная система местных (низших) судов. Прежние реформы не унифицировали судебную организацию, не ликвидировали разобщенности в системе правосудия.

Закон о судах 1971 г. ликвидировал суды ассизов и четвертных сессий, передав их полномочия новому уголовному Суду короны и частично Высокому суду. Система высших судов Англии (Верховный суд) стала включать Высокий суд (гражданские дела), Суд короны (уголовные дела и часть гражданских дел) и Апелляционный суд (гражданское и уголовное отделение). Их структура и юрисдикция регулируются **Законом 1981 г. о Верховном** суде.

Исключительное положение занимают по-прежнему палата лордов и судебный комитет Тайного совета. Палата лордов в своем судебном составе (лорд-канцлер и 11 лордов-юристов) является высшей апелляционной инстанцией по гражданским делам, а также по уголовным делам (кроме Шотландии). Судебный комитет Тайного совета является

апелляционной инстанцией для "заморских" территорий, церковных судов и некоторых специальных судов по определенным делам. Помимо этого, все чаще первым в системе судов именуется Европейский суд, что отражает официальное признание его наднациональной юрисдикции.

Весь судебный аппарат организационно подчиняется лорду-канцлеру, который, в частности, организует работу высших судов на местах. Для этого территория Англии и Уэльса была разделена на 6 округов, в каждом из которых должны проходить заседания Суда короны по уголовным делам и Высокого суда по гражданским делам, и создан многочисленный штат постоянных судей, именуемых "окружными".

Свои особенности в организации системы правосудия по-прежнему сохраняет Шотландия.

Низшими судами Англии являются суды графств и магистратские суды. Суды графств являются местными судами гражданской юрисдикции, организованными по традиционному "разъездному" принципу (судьи объезжают округа в графствах). По закону 1984 г. о судах графств их юрисдикция была значительно расширена, ограничиваясь лишь ценой иска. В настоящее время 90% всех гражданских дел рассматривается в судах графств.

Магистратские суды обслуживаются мировыми судьями, которые не являются профессиональными юристами и не получают жалованья, хотя в Лондоне и крупных городах обязанности магистратов выполняют оплачиваемые юристы. Магистратские суды в основном заняты рассмотрением мелких уголовных дел в суммарном порядке, без участия присяжных.

Специальными судами в Англии и Уэльсе являются суд коронера (расследование "загадочных" смертей "и самоубийств), военные суды, церковные суды, административные трибуналы (для разрешения трудовых конфликтов, земельные, налоговые и т. п.).

Значительную роль в отправлении правосудия играют также генеральный атторней и генеральный солиситор. Генеральный атторней и его заместитель генеральный солиситор считаются представителями интересов короны и могут возбуждать уголовное преследование (давать на него согласие, прекращать его) по отдельным делам. В ведомство генерального атторнея входят также директор публичных

преследований, который возглавляет созданную в 1986 г. службу государственных обвинителей (участие в уголовных процессах, начатых полицией, возбуждение преследования, поддержание обвинения) и директор управления по борьбе с "серьезными мошенничествами", обладающий правом возбуждать преследование и вести расследование по таким делам.

Законом 1990 г. о судах и правовом обслуживании в Англии был создан новый для страны институт — адвокатура, в которую принимаются юристы, удовлетворяющие определенным требованиям и получившие соответствующий сертификат. Что же касается традиционного института присяжных, то здесь исследователи единодушно отмечают снижение его роли и упрощение классической жесткой модели. Законы 1960—1970-х гг. отменили для присяжных имущественный ценз и снизили возрастной до 18 лет, отменен также принцип единогласия (в меньшинстве могут, однако, остаться не более 2 присяжных), установлена возможность участия как в уголовном, так и гражданском процессе менее 12 человек. Одновременно законодательство 70—80-х гг. расширило перечень дел, рассмотрение которых возможно в суммарном порядке, без участия присяжных. В Шотландии никогда не существовало требования единогласного вердикта присяжных, а с 1980 г. для присяжных установлены те же требования и условия, что и в Англии.

Местное управление. В области местного управления усилился контроль центральных органов за деятельностью советов в городах и графствах. Постепенно эти органы лишались наиболее важных полномочий в проведении независимой от бюрократического надзора местной политики. Основным рычагом воздействия на деятельность местных органов стала их финансовая зависимость от дотаций правительства. Такое положение местных органов управления было закреплено актами 1929 и 1933 гг. Акт 1929 г. о местном управлении предоставил правительству полномочия ограничивать размеры дотаций, если оно считало действия органа самоуправления "нецелесообразными". **Акт 1993 г. о местном самоуправлении** подробно определил порядок возникновения, структуру, аппарат, а также другие административные и финансовые стороны деятельности местных органов. Любое действие местного органа, выходящее за предписанные законом права, признается превышением

полномочий, т. е. недействительным. Контроль за местным управлением осуществляет Министерство охраны окружающей среды, а по отдельным вопросам (образование, здравоохранение, финансы и т. п.) — и другие министерства. Утверждению вышестоящих властей подлежат акты муниципалитетов, содержащие императивные предписания, акты о застройке населенных пунктов, о местных налогах.

Глава 10. Франция

§ 1. Третья республика в XX в. и ее падение

Партийная и избирательная системы. Государственное развитие Франции в XX в., в отличие от Великобритании, происходило в условиях поляризации и открытого противоборства правых и левых сил, партий и группировок, что приводило не только к частым изменениям в политическом режиме, но и к глубоким реформам государственного строя, периодической трансформации провозглашаемых конституционных принципов.

В условиях многопартийности, острого соперничества партийных блоков особое значение приобретала борьба вокруг избирательных реформ. Закон 1919 г. предусмотрел замену мажоритарной системы системой пропорционального представительства. Однако новая система была значительно искажена тем, что в законе было предусмотрено получение партиями дополнительных мест в виде "премий" за победу в избирательном округе. В 1927 г. мажоритарная система была восстановлена.

По закону 1927 г. Франция и ряд ее заморских владений делились на сотни избирательных округов, от каждого из которых выбирался в парламент 1 депутат. Выборы проводились в два тура. В первом туре для избрания необходимо было получить абсолютное большинство голосов. Если этого не происходило, то во втором туре кандидату от какой-либо партии было достаточно получить относительное большинство голосов, лишь бы их было больше, чем у каждого из соперников.

Новая система выборов обеспечивала преимущество многочисленным правым партиям. Центр тяжести избирательной кампании переносился на второй тур, где эти партии могли выступать единым блоком и выставлять общих кандидатов. Искажение воли избирателей действием мажоритарной системы дополнялось "перекройкой" избиратель-

ных округов, созданием неравных по численности населения округов в промышленных и сельских районах.

Изменения в государственном аппарате. После первой мировой войны основы государственного строя Франции, как и прежде, формально определялись конституционными законами 1875 г. Однако постепенное ослабление фактической роли главы государства — президента, низведение его полномочий до "церемониальных", не сопровождалось сколь-нибудь серьезным восстановлением равновесия исполнительной и законодательной власти за счет законодательного закрепления полномочий правительства. Как известно, пост председателя совета министров и организационная структура правительства получили юридическое оформление только в 1934—1935 гг.

Конечно, на практике общемировая тенденция относительного возрастания роли исполнительной власти не обошла стороной и Францию. Так, в межвоенный период к правительству окончательно перешло право издания нормативных актов по различным вопросам государственной жизни. При этом оно опиралось на сложившуюся еще в XIX в. доктрину "регламентарной власти". Согласно этой доктрине, правительство могло издавать нормативные акты без делегирования ему законодательных полномочий парламентом, на основе собственных прерогатив.

Формально правительственные декреты должны были лишь дополнять, уточнять законодательство и носили подзаконный характер. На деле правительство неоднократно принимало акты, имевшие силу закона, и отменяло прежние законодательные акты. Кроме того, парламент периодически предоставлял правым кабинетам чрезвычайные полномочия и исключительное право законодательствовать в форме "декретов-законов" (например, в 1918, 1921, 1934, 1938—1939 гг.).

Вместе с тем Третья республика до второй мировой войны не случайно именуется "режимом Собраний" или "абсолютным парламентаризмом". Контроль парламента, с его обилием фракционных группировок (около 20 в 30-е гг.) над правительством приобрел гипертрофированные формы, приводившие к политической нестабильности, частым правительственным кризисам и отставкам кабинетов. Средняя продолжительность пребывания кабинета у власти не превышала 6 месяцев. Нередко кабинеты уходили в отставку в результате

недоверия, выраженного только верхней палатой — сенатом. Явное нарушение равновесия властей и "системы сдержек" в пользу парламента, при неспособности парламента эффективно выполнять правительственные функции управления, серьезно подорвали способность политической системы Франции противостоять экономическому и политическому кризису 30-х гг., усилению авторитарных тенденций и германской агрессии.

Народный фронт. В начале 30-х гг., по мере углубления экономического кризиса и обострения социальных противоречий, во Франции возросла активность крайне правых организаций фашистского толка ("Огненные кресты", "Аксьон франсэз" и др.). В феврале 1934 г. был предпринят фашистский путч, который провалился благодаря солидарности демократических сил страны, организовавших массовые антифашистские выступления. Воспользовавшись обстановкой, правительства правых сил, сменявшие друг друга у власти, издали ряд чрезвычайных декретов, ущемлявших демократические свободы.

Усиление реакционных тенденций в политической жизни страны привело к объединению антифашистских сил, получившему название Народного фронта. В него вошли партии коммунистов, социалистов и радикалов, подписавшие соглашение о единстве действий, а также более сорока различных демократических организаций. В январе 1936 г. была опубликована программа Народного фронта. В политической области основными требованиями фронта был роспуск и разоружение фашистских организаций, отмена репрессивного законодательства, создание системы коллективной безопасности в Европе. В экономической сфере планировались меры по повышению жизненного уровня населения, по борьбе с безработицей, реорганизация Французского банка и введение контроля над крупнейшими банками, национализация военной промышленности.

На выборах в 1936 г. Народный фронт одержал победу. Было сформировано правительство из социалистов и радикалов. До 1937 г. была выполнена часть программы левых сил: повышена заработная плата рабочим, введена 40-часовая рабочая неделя, проведена реформа Французского банка, отменены чрезвычайные декреты, частично национализирована военная промышленность. К фашистским органи-

зациям был применен закон о роспуске военизированных группировок.

Народный фронт сыграл большую роль в предотвращении попыток французских правых установить режим авторитарного типа. Однако внутренние разногласия в антифашистском блоке привели к расколу этого союза. В результате последовательной смены правительств в 1938 г. у власти утвердилось правое крыло радикалов, которое пошло на ликвидацию основных мероприятий левого блока и окончательный разрыв с Народным фронтом.

Падение Третьей республики. Движение Сопротивления. Падение Третьей республики стало закономерным результатом поражения Франции в войне с гитлеровской Германией летом 1940 г.

После капитуляции в 1940 г. большая часть Франции управлялась немецкими оккупационными органами. В южной неоккупационной зоне власть формально находилась в руках прогерманского правительства маршала Петэна. Оно получило название "правительство Виши" — по названию курортного городка, его резиденции. Конституция 1875 г. формально не была отменена, однако фактически республика перестала существовать. Рядом декретов Петэн отменил должность президента республики и возложил на себя функции главы государства, обладающего всей полнотой государственной власти. "Режим Вищи" являлся военно-авторитарным режимом, хотя самостоятельная роль этого правительства была весьма относительной. Его функции были еще более ограничены с осени 1942 г., когда немцы ввели в южную зону свои войска.

Борьбу против нацистов на территории Франции возглавили коммунисты, по инициативе которых многочисленные антифашистские организации объединились в Национальный совет сопротивления. Другой центр движения Сопротивления был создан генералом де Голлем в эмиграции ("Сражающаяся Франция"). В 1943—1944 гг. после объединения французского и лондонского центров в Алжире был учрежден единый французский Комитет национального освобождения как Временное правительство Французской Республики. Временное правительство во главе с де Голлем, куда были включены и два коммуниста', осуществляло управление страной в первый период после освобождения в 1944—1946 гг.

§ 2. Четвертая республика во Франции

"Временный режим" и борьба вокруг конституции. В период "временного режима" во Франции началась глубокая перестройка политической системы, сопровождавшаяся важными социально-экономическими реформами и перегруппировкой основных партийно-политических сил. Временное правительство осуществило часть программы Национального совета Сопротивления: национализировало ряд крупных банков и отраслей тяжелой промышленности, реформировало систему социального обеспечения, восстановило демократические свободы. Были официально одобрены провозглашенные в программе мероприятия по чистке государственного аппарата и наказанию лиц, сотрудничавших с оккупантами, по привлечению сил французского Сопротивления к управлению страной. Однако многие положения программы, касающиеся демократизации государственного строя, не были проведены в жизнь из-за усилившегося противоборства различных фракций бывшего Сопротивления.

Центральным вопросом внутриполитической жизни страны, вокруг которого разгорелась борьба, стал вопрос о новом государственном строе, новой конституции Франции. Все политические силы объединяло критическое отношение к институтам Третьей республики. В остальном их подход был различным. "Новые консерваторы", и прежде всего сторонники генерала де Голля, склонялись к учреждению республики президентского типа, с сильной исполнительной властью, способной противостоять "режиму партий" — "дестабилизирующему" парламентаризму эпохи Третьей республики. Левые партии, а также ряд партий центристского толка (например, крупная католическая партия МРП), явно опасаясь установления режима "личной власти" генерала де Голля, выступали за сохранение верховенства парламента и его контроля над правительством при большей сбалансированности двух ветвей власти.

Получив на выборах в Учредительное собрание в октябре 1945 г. наибольшее количество депутатских мандатов, коммунисты, социалисты и МРП образовали трехпартийное Временное правительство и добились выработки проекта конституции на основе своей программы. Однако он был отклонен на референдуме. Второй проект, разработан-

ный в 1946 г. новым составом Учредительного собрания, содержал ряд компромиссных положений, позволяющих учесть платформы всех членов коалиции. После утверждения на референдуме второй проект конституции стал основным законом Франции.

Конституция 1946 г. Новая Конституция Франции не только отразила соотношение политических сил в стране в первый период после освобождения, но и закрепила на конституционном уровне ряд новых политических принципов, характерных для европейских конституций так называемой второй волны (40—50-е гг.).

Реакцией на авторитаризм времен войны была демократизация общественной жизни, предоставление широкого круга прав и свобод, гарантии конституционной законности. В Конституцию был включен новый блок экономических и социальных прав: равноправие мужчин и женщин, народов зависимых стран, социально-экономические права: право на труд, отдых и материальное обеспечение в случае нетрудоспособности, право рабочих на объединение в профсоюзы, на забастовки, коллективное определение условий труда и на участие в управлении предприятиями, право на всеобщее бесплатное светское образование и др. Расширялась сфера регулирования политической и особенно внешнеполитической деятельности государства (положения о мирной внешней политике, об отношениях с колониями и т. п.).

Вместе с тем новая Конституция значительно расширяла пределы вмешательства государства в экономическую и социальную сферу жизни общества, изменяла характер отношений между личностью и государством, возлагая на государство, помимо широких прав, и новые обязанности. Признанным конституционным принципом стало провозглашение "социального государства", в котором права собственника сочетаются с "общим благом" и ограничиваются общественными интересами.

С точки зрения основного принципа организации государственного строя, в первой послевоенной конституции Франции продолжала господствовать идея абсолютного парламентаризма. По форме правления Франция являлась парламентарной республикой, причем нижняя палата парламента — Национальное собрание — провозглашалась един-

ственным законодательным органом страны, который не мог никому делегировать свои законодательные полномочия. Кроме того, Национальное собрание имело исключительное право законодательной инициативы в финансовых вопросах, ратификации и денонсации важнейших международных договоров, объявления войны. Собрание, избираемое по системе пропорционального представительства на основе всеобщего избирательного права, абсолютным большинством голосов должно было утверждать состав нового правительства, которое несло перед ним всю полноту ответственности,

Конституция традиционно сохранила двухпалатную структуру парламента. Однако вторая палата — Совет республики — была наделена лишь совещательными функциями, и ее рекомендации не были обязательными для Национального собрания. Совет республики избирался косвенными выборами в департаментах и коммунах, а часть его назначалась Национальным собранием. Состав палаты должен был периодически обновляться. Таким образом, полномочия верхней палаты парламента по сравнению с сенатом Третьей республики были сведены до минимума.

Главой государства являлся президент республики, который избирался на совместном заседании палат парламента сроком на 7 лет. По Конституции 1946 г., в отличие от предшествующей, президент был лишен ряда важных прерогатив (роспуск нижней палаты, назначение по своему выбору высших должностных лиц и др.). Любые акты президента, в том числе назначение на высшие должности, требовали контрасигнации председателя кабинета и одного из министров.

Исполнительная власть по Конституции вручалась Совету министров во главе с его председателем, главой правительства. Этот орган осуществлял непосредственное государственное управление страной и в этом своем качестве имел широкие полномочия. Однако деятельность кабинета была поставлена под эффективный контроль нижней палаты. Назначение председателя Совета министров и министров декретом президента могло производиться только после вынесения вотума доверия со стороны Национального собрания.

В случае принятия абсолютным большинством голосов депутатов резолюции порицания, а также в случае провала

в палате важного правительственного законопроекта кабинет должен был уйти в отставку. Правительство могло распустить парламент только после двух правительственных кризисов подряд, последовавших за вотумами недоверия или порицания. В такой ситуации на период избрания нового состава собрания создавалось коалиционное правительство из всех партийных фракций во главе с председателем Национального собрания.

Конституция практически сохраняла в неприкосновенности старую судебную систему и местное управление, подчиненное строгому контролю со стороны правительства. Для руководства судами создавался Высший совет магистратуры, председателем которого являлся президент. Совет ведал вопросами назначения и продвижения судей, исполнял функции дисциплинарного суда в отношении членов судебного ведомства.

Реорганизация политического строя Франции в той форме, которая была предусмотрена Конституцией 1946 г., во многом не оправдала возложенных на нее задач и быстро утратила привлекательность в глазах французов. Страна практически вернулась к "режиму Собрания", столь единодушно критикуемому на примере Третьей республики. За двенадцать лет сменилось сорок пять правительств, было несколько длительных министерских кризисов. Этому способствовали как недостаточная проработка самого механизма функционирования норм основного закона, так и периодические отступления от них на практике.

Сложные проблемы модернизации экономики и перестройки экономической структуры, обострение социальных противоречий, распад колониальной системы и колониальные войны требовали активного вмешательства государства и стимулировали поиски путей к установлению твердой власти. Политическая система, основанная на классическом парламентаризме, в условиях многопартийного соперничества и возросших требований к административно-управленческой деятельности оказалась неспособной адекватно реагировать на сложные социально-экономические проблемы и кризисные явления в обществе.

На протяжении 40-х — середины 50-х гг. стало нарастать недовольство государственным режимом Четвертой республики. Возникшая в 1947 г. голлистская партия Об

динение французского народа (РПФ)[1] выступила с требованием отмены Конституции 1946 г. и создания сильной исполнительной власти, способной возвыситься над "партийной чехардой". В этом же году произошел распад трехсторонней коалиции, а в 1948—1951 гг. была восстановлена мажоритарная избирательная система. Широкое распространение получила практика делегированного законодательства. По конституционной реформе 1954 г. премьер-министр был наделен дополнительными полномочиями по роспуску Национального собрания, упрощался порядок получения вотума доверия правительством (простым большинством голосов), отменялись положения Конституции о коалиционном правительстве. Были расширены также права Совета республики, который превратился в полноправного участника законодательного процесса. Одновременно, без прямого пересмотра соответствующих положений, путем конституционной практики произошло фактическое усиление роли и влияния президента.

Обострение политической обстановки и отход от основных принципов Конституции 1946 г. привели в конечном итоге к падению Четвертой республики и ее замене в 1958 г. Пятой республикой.

§ 3. Пятая республика во Франции

В мае 1958 г. в обстановке военного мятежа в Алжире парламент призвал к власти генерала де Голля и наделил его правительство чрезвычайными полномочиями. Правительство спешно подготовило проект новой конституции, который в сентябре 1958 г. был одобрен на референдуме 79,2% голосов его участников и с октября 1958 г. вступил в силу.

Конституция 1958 г. Авторы Конституции 1958 г., которую считали "скроенной точно по мерке для де Голля", исходили из необходимости коренного пересмотра принци-

[1] Впоследствии голлизм стал массовым политическим течением, в котором авторитарные идеи сочетались с лозунгами "великой, независимой Франции", "надпартийных интересов" и "ассоциации труда и капитала". Голлистская партия неоднократно реорганизовывалась и меняла название. С 1976 г. она именуется Объединение в поддержку республики (ОПР).

пов, лежавших в основе государственного строя Третьей и Четвертой республик. Прежде всего предполагалось стабилизировать политическую систему путем "большей сбалансированности" всех видов власти и усиления независимости исполнительной власти от политических маневров различных партий. Исполнительная и законодательная власти должны были быть четко разделены, имея своим источником только "мандат народа" (т. е. выборы). Однако еще более эффективным средством укрепления системы властвования должен был стать институт главы государства. Возвышаясь над всеми властями и не навязывая себя в качестве повседневного главы правительства и лидера парламентского большинства, президент должен был выражать высшую волю государства по проблемам первостепенного значения. Таким образом, одной из важнейших задач этого органа было гарантировать стабильность исполнительной власти в неблагоприятных политических и экономических условиях.

Эти идеи были четко проведены в тексте нового основного закона. Свидетельством этому является сама структура конституции, построенной по схеме президент — правительство — парламент. Центральным звеном всей политической системы стал президент. Ему была отведена роль "высшего арбитра", призванного обеспечивать нормальное функционирование государственных органов, а также преемственность государства (ст. 5). Поэтому президент не нес политической ответственности ни перед каким органом (за исключением случая государственной измены) и никем не контролировался. В то же время для выполнения своей роли он был наделен как широкими постоянными прерогативами, так и полномочиями, имеющими исключительный характер.

Прежде всего, президент назначал главу правительства, а по его предложению — остальных членов кабинета, а также принимал их отставку. Он председательствовал на заседаниях правительства, в Совете и Комитете национальной обороны, в Высшем совете магистратуры. Ему предоставлялись полномочия главы вооруженных сил, право назначения на высшие гражданские и военные должности.

Президент был наделен значительными полномочиями не только в исполнительной, но и в законодательной сфере: он имел право подписывать и обнародовать законы, требо-

вать от парламента нового обсуждения закона или отдельных его статей; право оспорить принятый парламентом законопроект и передать его в Конституционный совет (суд) для заключения о его соответствии конституции; право передавать некоторые виды законопроектов на референдум, минуя парламент; право обращаться к парламенту с посланиями, которые не подлежат обсуждению; право принимать ордонансы, имеющие силу закона. Президент получил также право роспуска нижней палаты парламента (ст. 12), что не характерно для чисто президентских республик. Он представлял Францию в международных отношениях, наделялся значительными прерогативами в области внешней политики.

Помимо указанных полномочий, президент по ст. 16 получил право принимать чрезвычайные меры по своему усмотрению в условиях, когда "установление Республики, независимость Нации, целостность ее территории или выполнение ее международных обязательств оказываются под серьезной или непосредственной угрозой, а нормальное функционирование органов государственной власти, созданных в соответствии с Конституцией, нарушено".

Одновременно предусматривался ряд гарантий против установления единоличной диктатуры президента (автоматический созыв парламента, запрос мнения Конституционного совета и т. п.). Однако деятельность президента в период чрезвычайного положения никем не контролировалась. В соответствии со ст. 19 свои наиболее важные полномочия: назначение правительства, роспуск палаты, введение в действие исключительных полномочий, передача законопроектов на референдум и ряд других — президент осуществлял единолично, без контрасигнирования со стороны премьера и соответствующих министров. Остальные акты президента требовали министерской скрепы, и, таким образом, премьер-министр нес за них политическую ответственность перед парламентом.

Конституция 1958 г. отказалась от прежней политической практики избрания президента парламентом. Отныне он должен был избираться коллегией выборщиков, в которой члены парламента составляли ничтожную часть. Позднее косвенные выборы президента были заменены прямыми.

Второе место в государственном механизме Пятой республики было отведено правительству. В самом общем виде

его компетенция закреплялась в ст. 20 Конституции: правительство должно определять и осуществлять "политику нации", распоряжаться администрацией и вооруженными силами. Премьер-министр, полномочия которого определены более подробно, должен руководить деятельностью правительства, нести ответственность за оборону страны, обеспечивать исполнение законов, издавать нормативные акты в порядке регламентарной власти, назначать на военные и гражданские должности.

Таким образом, высшая исполнительная власть, по конституции, была недостаточно четко распределена между президентом и премьер-министром, но предполагалось, что премьер, обладая определенной автономией, осуществляет повседневное руководство внутренней политикой. Конкретные формы взаимодействия президента и премьера зависели от согласованности их действий при стратегическом верховенстве президента и, главным образом, от расстановки партийно-политических сил.

На последнее место среди высших государственных органов Конституция 1958 г. поместила парламент. Он состоял из двух палат — Национального собрания и Сената, которые были практически равноправными. Национальное собрание избиралось прямым голосованием. Сенат, избираемый путем косвенного голосования коллегиями выборщиков, должен был обеспечивать представительство территориальных единиц республики и французов, проживавших за пределами Франции. Особые "сдерживающие" полномочия Сената, обладающего правом вето в отношении проектов конституционных изменений, могли стать тормозом при прохождении важных законопроектов.

Специальный раздел Конституции был посвящен взаимоотношениям между парламентом и правительством, в котором отчетливо закреплялась доминирующая роль правительства. Тщательно оформленное функциональное разделение "властей", подробная регламентация деятельности, структуры и процедуры заседаний парламента имели целью создание системы "рационализированного" парламентаризма вместо парламентарных моделей Третьей и Четвертой республик.

Акты парламента могли регулировать строго определенный и сравнительно небольшой круг вопросов (структура и принципы организации государственного аппарата,

права и свободы, гражданство, налоги, основные принципы гражданского, уголовного, трудового права и др.). По этим вопросам правительство также могло издавать нормативные акты, имеющие силу закона (ордонансы), но только с разрешения парламента. Возможность подобного рода делегирования парламентом своих полномочий была прямо предусмотрена в Конституции, а последующая практика закрепила такое положение. Все остальные вопросы должны были решаться в административном порядке, регламентарной властью кабинета, т. е. путем декретов.

Правительство обладало также значительными полномочиями по контролю над законодательным процессом. Прежде всего оно, по сути, определяло повестку дня работы парламента. Правительственные законопроекты должны были рассматриваться в первую очередь. Правительство могло также использовать целый ряд средств по отклонению внесенных парламентариями поправок в законопроект и проведению голосования без обсуждения (ст. 40, 41, 44, 45 и др.). Для принятия финансового законопроекта, например, парламенту устанавливался определенный срок. Если в этот срок бюджетный закон не принимался, он мог быть введен в действие правительственным декретом.

Конституция 1958 г. устанавливала ответственность правительства перед парламентом. Однако принятие "резолюции порицания", которая обязывала бы правительство уйти в отставку, было обставлено многочисленными условиями (ст. 49). Правительству могло быть отказано в доверии только абсолютным большинством голосов, а если инициаторы резолюции не собирали такого большинства, они утрачивали право вносить новую в течение той же парламентской сессии.

Таким образом, хотя система органов, по Конституции 1958 г., обладала атрибутами парламентарной республики (ответственность правительства перед парламентом, министерская скрепа актов президента и т. п.), наиболее существенные полномочия в определении и проведении государственной политики были переданы президенту. Обширные прерогативы президента Франции, предусмотренные конституцией, не имели аналога даже в президентских республиках. Режим Пятой республики стал в теории именоваться смешанным "президентско-парламентским" или "косвенным президентским" режимом, став образцом своеобразной

гибридной, а на деле новой, самостоятельной формы правления, получившей в политической науке наименование "полупрезидентская республика".

Судебная власть, по Конституции 1958 г., провозглашалась "хранительницей личной свободы". Особое положение среди судов занял Конституционный совет, который сосредоточил в своих руках контроль за конституционностью нормативных актов и, несмотря на отсутствие прямого указания об этом, право толковать основной закон. Классическим примером системы специализированных судов является и существование во Франции органов административной юстиции во главе с Государственным советом.

В юрисдикцию административных судов входит решение вопросов о соответствии закону актов и действий исполнительных органов и должностных лиц, на практике — от решений муниципалитетов до актов президента. В остальном же традиционные формы судоустройства по прежнему сохраняются и действуют с незначительной модернизацией в 1970-х гг. (Кодекс судоустройства 1978 г.).

Конституция 1958 г. очень скупо регламентировала систему местного управления. Вместе с тем французская (континентальная) модель местного управления стала образцом для подражания в большинстве стран мира. В ней определенным образом сочетаются прямое государственное управление на местах и местное самоуправление, причем агенты государственной администрации осуществляют надзор за деятельностью местных представительных органов. Одновременно нижестоящие звенья системы подчиняются вышестоящим. В этой сфере Конституция 1958 г. следовала распространенной теории, согласно которой существуют "естественные" административно-территориальные единицы (село, город и др.), которые могут и должны формировать свои органы самоуправления, и "искусственные" образования, т. е. созданные актами центральной власти (регион и т. п.), в которых управление осуществляется только представителями центральной власти. По конституции, местными коллективами республики являются коммуны, департаменты, заморские территории, которые свободно управляются выборными советами (ст. 72). Низовой единицей стала коммуна (село или город), жители которой избирают свой орган самоуправления — муниципальный совет. В департаментах избираются генеральные советы. "Искусственным

образованием", не имеющим представительных органов, стал регион. Функции местной администрации в департаментах и регионах были возложены на префектов и супрефектов, которые являются представителями центра на местах.

Развитие политической системы Франции в 60—80-х гг. XX в. Основной тенденцией развития политической системы Пятой республики в первые десятилетия ее существования явилось дальнейшее усиление президентской власти, ее персонализация. Президент стал на практике не только главой государства, но и главой правительства, одновременно ослаблялось и какое-либо противодействие законодательной власти.

Значительную роль в такой эволюции президентской власти сыграли конституционная реформа 1962 г., осуществленная де Голлем посредством референдума, которая изменила порядок выборов президента. Отныне избрание президента должно было происходить с помощью всеобщего голосования.

Действительный смысл реформы заключался в противопоставлении главы государства как непосредственного и единственного избранника народа избираемому таким же способом Национальному собранию.

Кроме того, дальнейшее усиление президентской власти было связано с возможностью главы государства опираться на парламентское большинство, поскольку в 60^-70-х гг. президент неизменно выступал как лидер голлистской партии. Имея поддержку большинства в парламенте, он фактически возглавлял и правительство, оттеснив его формального главу — премьер-министра. Полная зависимость премьер-министра и правительства от воли президента, фактическая ответственность правительства перед главой государства вследствие совпадения президентского и парламентского большинства стали характерной чертой Пятой республики в это время. Центром принятия государственных решений стала главным образом личная канцелярия президента, свободный от всякой политической ответственности разветвленный аппарат Елисейского дворца. Заметной тенденцией в развитии режима Пятой республики в 60—70-х гг. стала и централизация судебно-полицейского аппарата. Были созданы чрезвычайные органы политической юстиции, расширены полномочия полиции и префектов.

Вместе с тем отмечались определенные сдвиги и в укреплении гарантий прав личности. В 1971 г. Конституционный совет признал преамбулу к Конституции 1958 г. (со ссылками на права человека в Декларации 1789 г. и Конституции 1946 г.) составной частью "конституционного блока" и обязал органы государственной власти уважать положения этой преамбулы как конституционные принципы. Кроме того, начиная с 1971 г., Конституционный совет декларировал целый ряд положений, определяющих принципы правового статуса личности (так называемая Судебная хартия прав человека).

Серьезные изменения в расстановке социально-политических сил во Франции проявились в период 1973—1976 гг., когда голлистская партия утратила абсолютное большинство мест в парламенте и уступила важнейшие государственные посты представителям других правых и центристских группировок. Одновременно с изменением социальной базы и падением голлистской партии усилилось влияние левых сил. В 1972 г. реформированная Социалистическая партия (ФСП) и Французская коммунистическая партия подписали совместную Программу демократического Правительства народного единства. Программа предусматривала проведение в стране социально-экономических и политических преобразований, восстановление роли и престижа парламента и др. Противостояние двз'х партийных блоков — коалиции левых сил, с одной стороны, и правоцентристской коалиции (ОПР—СФД) — с другой, получило название "биполяризации" политической жизни, став определяющей чертой развития политической системы Франции.

"Биполяризация" открыла непосредственную возможность прихода к власти левого блока, а также изменений во взаимоотношениях властей. Президент и правительство могли отныне стать представителями противостоящих группировок, и их фактическая роль прямо зависела от связи с партийно-парламентским большинством.

В 1981 году Социалистической партии удалось завоевать пост, президента, получив абсолютное большинство мест в парламенте, и сформировать правительство. Сохранив основные положения Конституции 1958 г., касающиеся центрального аппарата Пятой республики, правительство социалистов вместе с тем приняло закон о децентрализации местного управления, упразднив традиционную должность пре-

фекта (потом восстановленную), ввело, хотя и в урезанном виде, пропорциональную избирательную систему. Местные органы власти получили большую самостоятельность в финансовых и других вопросах управления. В соответствии с законами 1983 г. подчинение нижестоящих органов самоуправления вышестоящим было ограничено определенными направлениями деятельности (образование, здравоохранение и т. п.), несколько смягчен был административный контроль центра над местными органами самоуправления. Право избирать представительные органы (самоуправления) было предоставлено регионам.

Период 1986—1988 гг. стал уникальным в том отношении, что помимо определенной переоценки роли государства, Пятая республика впервые испытала новацию "раздельного правления" — сосуществования президента-социалиста и правоцентристского правительства, опирающихся на оппозиционные друг другу политические блоки. Второй такой период "сосуществования" продолжался с 1993 по 1995 г., а с 1997 г., напротив, социалистическое правительство "сосуществует" с президентом-голлистом.

Политические события 80—90-х гг. показали, что, несмотря на все сложности и перипетии партийного соперничества, примат президентской власти во всех областях государственной жизни и ныне остался неизменным. Не случайно наиболее распространенными оценками Пятой республики являются такие характеристики, как "суперпрезидентская республика" или "ультрапрезидентский режим". Вместе с тем парламент — арена партийного соперничества, и в условиях политической поляризации глава государства еще больше, чем прежде, заинтересован в поддержке парламентского большинства, а для наиболее эффективного проведения в жизнь своей политики партия или блок партий должны выиграть не только президентские, но и парламентские выборы. Если же говорить об осуществлении парламентом своей главной функции — законодательной, то здесь он по-прежнему выступает в основном в роли "регистрационной палаты", поскольку, по Конституции 1958 г., его собственная сфера законодательных полномочий значительно ограничена, а повседневный парламентский контроль (вопросы министрам) вместе с ответственностью правительства перед парламентом не играют во Франции большой практической роли.

Независимо от расстановки основных политических сил, на рубеже XX и XXI вв. государство во Франции оставалось значительной регулирующей силой в экономике и социальных отношениях. Периодически проводимые национализация и приватизация отраслей экономики в целом сохранили соотношение государственного и частного ее секторов. Особенностью приватизации во Франции при передаче малоэффективных отраслей хозяйства и объектов госсобственности является сохранение в государственной собственности крупных пакетов акций этих объектов, использование государственных облигаций или аукционов.

Значительную роль на развитие политической системы Франции оказывают интеграционные процессы общеевропейского масштаба. Так, в 1992 г. Конституция Франции была дополнена разделом "Европейский союз", все более отчетливо стала проявляться тенденция к признанию верховенства "коммунитарного права" (права Европейского союза) над национальным правом.

Глава 11. Германия

§ 1. Веймарская республика в Германии

Крах кайзеровской Германской империи. Возникновение Веймарской республики непосредственно связано с той экстремальной ситуацией, которая сложилась в конце первой мировой войны и Ноябрьской 1918 г. революцией в Германии.

В ряду революционных событий в Европе, после Октябрьской революции в России, Ноябрьская буржуазно-демократическая революция 1918 г. занимает особое место. Германская революция носила массовый, народный характер. В нее были вовлечены почти все социальные слои Германии. Это был мощный взрыв народного негодования против самой войны и тех реакционно-милитаристских сил, которые развязали и продолжали ее до полного поражения германской армии. Война приносила все новые бедствия немецкому народу. Она стоила Германии 2,5 млн. убитых немцев, сотен тысяч пропавших без вести, 4,5 млн. раненых и инвалидов, привела к разрухе в промышленности, сокращению посевных площадей, падению урожаев, к голоду, ставшему следствием экономической блокады. Озлобление против правительства было всеобщим. Верхи уже не могли управлять страной по-старому. Между германским народом и полностью дискредитировавшей себя правящей элитой образовалась пропасть.

В условиях надвигающегося к осени 1918 г. полного военного и политического поражения в Германии до крайности обострился клубок социальных противоречий, свойственных кайзеровской империи, в которой бурное развитие капитализма сочеталось с сохранением полуфеодального землевладения в деревне, полуабсолютистский режим — с утвердившимися формами буржуазного парламентаризма, федерализм с доминированием реакционной Пруссии. Противоречия между трудом и капиталом переплетались с про-

тиворечиями между юнкерством и буржуазией, между широкими народными массами и милитаристскими правящими кругами.

Другая отличительная черта Ноябрьской революции была связана с тем, что она происходила под непосредственным влиянием Октябрьской революции в России и, более того, при прямой идеологической и организационной поддержке руководством российской большевистской партии ее леворадикального крыла. Под влиянием Октябрьской революции в 1918 г. в Германии все настойчивее стали звучать лозунги социалистической революции, "социализации собственности", национализации банков, шахт, крупного землевладения, перехода всей власти в руки рабочих и солдатских Советов.

Леворадикальные силы связывали будущее Германии с ликвидацией буржуазных порядков в ходе победоносной социалистической революции в союзе с Советской Россией. Эти лозунги, однако, не разделялись не только большинством немецкого народа, но и большинством рабочего класса Германии, находившимся под стойким влиянием реформистской социал-демократической идеологии.

Коммунистическая пробольшевистская партия Германии, сформировавшаяся в декабре 1918 г. на основе "Союза Спартака", не опиралась на сколько-нибудь значительную социальную базу. Она не смогла предложить рабочим, средним слоям, крестьянству собственной широкой демократической программы выхода из тяжелейшего социального кризиса.

Доминирующие требования и лозунги Ноябрьской революции: прекращение войны, уничтожение монархии, создание демократической парламентской республики, устранение политического господства милитаристских сил юнкерства и воинствующих кругов крупной буржуазии, ликвидация полуфеодального юнкерско-помещичьего землевладения, закрепление социальных прав трудящихся, — не выходили за буржуазно-демократические рамки.

Революция в Германии не была единовременным событием. Ее преддверием стала волна политических стачек и демонстраций летом 1918 г. с требованием мира, демократии и улучшения жизненных условий немецкого народа, началом — восстание моряков в Киле 4 ноября 1918 г., в ходе которого и были созданы первые рабочие и солдат-

ские Советы. Затем революция, с той или иной мерой интенсивности, стала распространяться по всей стране. Но уже в январе 1919 г. контрреволюция, опираясь на сохранившийся кайзеровский государственный аппарат, генералитет, офицерство старой армии, на создаваемые по всей стране добровольческие отряды, в которые широко вовлекались представители средних слоев и крестьянства, не разделявших леворадикальных требований восставших, перешла к ее вооруженному подавлению. Выступление рабочих в Берлине было жестоко подавлено, разгромлен штаб немецких коммунистов, зверски убиты основатели Коммунистической партии Германии Карл Либкнехт и Роза Люксембург.

Локальные революционные выступления продолжались вплоть до 1921 г., но они носили разрозненный характер. Их своеобразной кульминацией стало установление пролетарской власти в Баварии. В апреле 1919 г. здесь была провозглашена Советская республика, избран Комитет действия из 15 человек во главе с коммунистами, созданы комиссии для проведения революционных преобразований в экономике, начата национализация банков, создана Красная гвардия и Красная армия. Республика пала в начале мая, не просуществовав и одного месяца. К этому времени в Германии были подавлены последние революционные очаги.

Главными завоеваниями революции были выход Германии из войны, крах кайзеровской империи Гогенцоллернов, а вместе с ней и ликвидация еще двух десятков германских полуабсолютистских монархий, установление демократической формы правления, парламентской Веймарской республики, закрепление широкого перечня политических и социальных прав и свобод германского народа: всеобщего избирательного права, свободы слова, собраний, союзов, 8-часового рабочего дня, права на организацию профсоюзов, коллективный договор, отмена реакционных законов о кабальных формах эксплуатации крестьян (законов о челяди), ликвидация крупного феодального землевладения и пр. В силу ряда объективных и субъективных факторов, массового немецкого консерватизма, наличия мощных сил реакции Ноябрьская революция в Германии не уничтожила питательных корней германского милитаризма, не провела

кардинальной чистки его главного носителя — кайзеровского бюрократического государственного аппарата.

Установление революционных органов власти. Советская форма революционной власти установилась в ходе Ноябрьской революции 1918 г. под прямым воздействием Октябрьской революции 1917 г. Коренное отличие германских рабочих и солдатских Советов от российских Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов заключалось в том, что руководимые социал-демократами германские советы не пошли на прямую конфронтацию с немецкой либеральной буржуазией, принимавшей участие в революции, и не ставили своей задачей уничтожение капиталистической системы.

В ходе создания новых органов революционной власти уже в ноябре 1918 г. лидирующие позиции среди повсеместно возникающих рабочих и солдатских Советов Германии (а кое-где и крестьянских Советов) заняли Советы Большого Берлина и избранный ими Центральный комитет, по инициативе которого был создан **Совет Народных Уполномоченных** (СНУ), взявший на себя функции временного "политического кабинета". Его возглавили социал-демократы Ф. Эберт и Г. Гаазе.

СНУ распустил обе палаты прусского ландтага, но оставил в должности старых статс-секретарей в качестве "министров-специалистов", штабной генералитет с его контрольными функциями над вооруженными силами, чиновничество. В конце ноября 1918 г. по инициативе СНУ в Берлине была созвана Конференция, в которой участвовали представители революционных правительств немецких государств, с целью решения вопроса об Учредительном собрании, определения основ будущей конституции Германии, а также установления порядков переходного периода во "взаимоотношениях отдельных государств". До созыва Учредительного собрания должен был действовать и бундесрат с контрольными функциями над правительствами земель.

В декабре 1918 г. состоялся Всегерманский съезд представителей рабочих и солдатских Советов, на котором была принята резолюция о созыве Учредительного Национального собрания и о передаче всей полноты законодательной и исполнительной власти СНУ впредь "до окончательного решения Национальным собранием будущего государственного устройства". Съезд избрал Центральный совет, которому формально предоставлялось право контролировать ре-

волюционное правительство, но фактически он не имел действенных и долговременных полномочий; 19 января 1919 г. были проведены выборы в Национальное собрание.

В выборах приняли участие 30 млн. избирателей, отдавших почти поровну свои голоса представителям буржуазных и рабочих партий. 54,4% мандатов получили Немецкая национальная народная партия, Немецкая демократическая партия и Христианско-демократическая народная партия (Центр), 45,5% — Социал-демократы (включая Независимых социал-демократов,ранее отделившихся от Социал-демократической партии). В феврале 1919 г. Национальное собрание начало свою работу в качестве высшего легитимного представительного органа государственной власти, полномочия которого были подтверждены Центральным советом рабочих и солдатских Советов.

Одним из первых законов Национального собрания стал Закон от 10 февраля 1919 г. "О временной имперской власти", закрепивший право и обязанность Национального (учредительного) собрания создать новую германскую конституцию с парламентско-республиканским строем, во главе с избранным на основе всеобщего избирательного права Национальным собранием. Главой государства должен был стать президент, главой правительства — министр-президент с правом контрасигнации постановлений президента, ответственный перед Национальным собранием. Договоры об объединении в "Союз народов" немецких государств должны были одобряться Национальным собранием и созданным ранее Комитетом германских государств, который и занял место бундесрата, но со значительно меньшим объемом полномочий. За ним закреплялось право "содействия" Национальному собранию в законодательном процессе. 11 февраля Национальное собрание избрало Эберта президентом республики, 13 февраля Шейдеман сформировал конституционное правительство, в которое наряду с Социал-демократами вошли представители Немецкой демократической партии и Христианско-демократической народной партии (Центр).

В начале марта 1919 г. был принят "переходный закон", касающийся правопреемства Республики, постановивший, что все предписания, изданные кайзеровской империей, признаются действующими, поскольку они не противоречат временному имперскому и переходному закону. На-

чалась спешная работа по подготовке конституции, которая должна была закрепить завоевания революции, и на основе ее компромиссных положений укрепить политическую стабильность в стране.

Веймарская конституция. Конституция 1919 г., вошедшая в историю под названием Веймарской (по месту ее принятия), стала одной из самых демократических конституций, известных в это время буржуазным странам. Она разрабатывалась в условиях, когда революция в Германии еще не была подавлена, что и нашло отражение в демократическом, сугубо компромиссном содержании ее положений, в призывах к "гражданскому миру", "сотрудничеству всех классов", к "свободе" и "справедливости".

Содержание Конституции было обусловлено не только столкновениями интересов и соглашениями различных социально-политических сил в Национальном собрании, но и теми кардинальными социальными и политическими изменениями, которые произошли в Германии в переломный период ее истории — с ноября 1918 г. по июнь 1919 г. Первый важный шаг на пути политического компромисса был сделан еще 15 декабря 1918 г., когда Гуго Прейс, профессор публичного права в Берлинской торговой школе, известный еще кайзеровской Германии как "левейший государствовед" и видный деятель Национально-либеральной партии, получил назначение на пост Государственного секретаря Министерства внутренних дел вместе с предложением составить проект новой конституции. Проект конституции был составлен в течение нескольких дней на основе разработанного им ранее по собственной инициативе проекта и после доработки, в которой участвовал в качестве представителя правительства М. Вебер[1], был направлен в СНУ под названием "Проект будущей конституции (общая часть)". Состоящий всего из 68 статей "предварительный проект" конституции содержал три раздела: "Империя и свободные германские государства", "Рейхстаг", "Имперский президент и имперское правительство". В нем конструировалась модель парламентской республики с двумя взаимодействующими и сдерживающими друг друга центрами государственной

[1] Макс Вебер (1864—1920) один из наиболее крупных социологов конца XIX — начала XX в.

власти: рейхстагом и президентом. Основные права и свободы не были подробно прописаны в проекте и были представлены лишь статьями о свободе совести, о равенстве всех немцев перед законом и о защите национальных меньшинств. Составитель стремился избежать длительных дебатов по этому поводу в Национальном собрании, способных увести в небытие сам проект, как это имело место во Франкфурте-на-Майне в 1848 г.

Важнейшим нововведением проекта стала глубокая реорганизация федеральной формы государственного устройства, в основу которого была положена идея единого государства, состоящего из 16 равноправных, с равной численностью в 2 млн. жителей, земель (областей).

В январе 1919 г. проект конституции был передан в СНУ, члены которого, в частности Эберт, потребовали большего выявления его демократического характера, за счет прежде всего включения широкого перечня прав и свобод.

Результатом последующей полугодовой работы над проектом конституции (включая дебаты в Национальном собрании) стал новый его вариант, составленный из двух частей: "Строение и задачи империи" и "Основные права и обязанности немцев". Отход от традиционной структуры европейских конституций, в которых на первом месте был перечень прав и свобод, не был случайным. Г. Прейс и его коллеги по Конституционному комитету считали, что "сначала должно быть государство, которое могло бы защитить основные права".

Конституция была принята Национальным собранием в июле 1919 г. Принципиально новые правовые концепции, по сравнению с Конституцией 1871 г., нашли отражение в ее преамбуле. Это — принцип "народного единства" и "народного суверенитета" ("суверенитета единого германского народа", который, как записано в преамбуле, "дал себе эту Конституцию"), а также принципы "свободы" и "социальной справедливости". Провозглашением "народного суверенитета" разрушалась династийная традиция государственной власти, так как ее носителями становились выборные на основе всеобщего избирательного права рейхстаг и президент.

Германская империя провозглашалась республикой с федеративной формой государственного устройства, которая имела весьма специфический характер. Веймарская кон-

ституция отвергала формулу старой Конституции 1871 г. о "союзе династий", способствовавшую раздробленности, засилию юнкерства на местах, обнаруживая явную склонность к унитаризму. Бывшие "союзные государства" получили название земель, а своеобразная верхняя палата имперского парламента была названа не бундесратом (Союзным советом), а **рейхсратом (Имперским советом).**

Земли имели свои законодательные органы — ландтаги и свои конституции, которые должны были закрепить, согласно ст. 17 Веймарской конституции, республиканскую форму правления и всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании. Непосредственно имперской Конституцией определялся и правовой статус членов ландтагов (ст. 36—39).

Права земель были значительно ограничены в области законодательства и в финансовой сфере. В ст. 6—12 Конституции предусматривался сложный порядок распределения законодательных прав между империей и землями, основанный на главном принципе — имперское право имеет преимущество перед правом земель (ст. 15).

Ряд сфер общественной жизни — внешние отношения, гражданство, таможенное, почтовое и телеграфное дело, устройство обороны и другие — регулировался исключительно законодательством империи (ст. 6). Гражданское, уголовное право, судопроизводство, печать, союзы, собрания, торговля, промышленность, горное дело и др. — были отнесены преимущественно к законодательству империи (ст. 7). Земли сохраняли законодательную власть по этим вопросам до тех пор и в той мере, в какой империя не пользовалась своими законодательными правами. В этом случае земельный закон находился под угрозой его отмены. Согласно ст. 13, "при возникновении сомнений и различий во взглядах" по закону, принятому в отдельной земле, империя имела право с помощью **Имперской судебной палаты** отменить его на основании главного постулата, что "имперское право имеет перевес над правом земельным".

Кроме того, империя могла издавать законы "по необходимости", например в области охраны общественного порядка и безопасности, и устанавливать основные положения законов (положения о "принципах законов"), разрабатываемых в землях, касающихся религиозных обществ, школьного дела,

земельного права и пр. Эти общие принципы законодательства имели обязательный характер для земель, если речь шла об отделении церкви от государства (ст. 138 (1)), об "основах" служебных отношений чиновников, предписывающих, в частности, устранение всех ограничений, касающихся чиновников-женщин (ст. 123 (3)). Ни законодательные, ни исполнительные органы земель не имели права отходить от этих принципиальных установок центра.

При таком распределении законодательных полномочий между империей и землями последним оставалось право самостоятельно законодательствовать только по малозначительному кругу местных вопросов: о местных налогах, о санитарной службе, дорогах и пр.

Империи принадлежало право не только определять размеры и порядок поступлений доходов в имперскую казну, но и вмешиваться в вопросы налогового обложения отдельных земель, издавать законы, устанавливающие принципы "допустимости и способы взимания в землях налогов" (ст. 11). Попытки несколько смягчить финансовый диктат центра были предприняты в 1923 г., когда был принят Закон "О финансовом выравнивании", который имел, в силу недостаточной его разработанности, весьма малый эффект. Более того, согласно ст. 18 Конституции, территориальные изменения или создание новых земель могли быть осуществлены только путем принятия "имперского закона", и лишь "по возможности" собразуясь с волей населения самих земель.

Значительно больший объем полномочий сохранялся у земель в административной сфере, так как за органами земель Конституцией закреплялось право приводить в исполнение имперский закон, если "имперский закон не постановил иначе" (ст. 14). Но при этом за империей сохранялось право административного надзора за органами земель. В новой Конституции, как и в старой 1871 г., было предусмотрено право имперской "экзекуции" (ст. 48).

Проявившееся в этих положениях особое стремление укрепить центральную власть стало ответом на партикуляристские настроения в землях, усилившиеся во времена революции. По убеждению членов Национального собрания, Конституция должна была соответствовать тому идеалу действительно единого, сильного государства, которое способно было вывести страну из глубочайшего внутри- и внешнеполитического кризиса.

В соответствии с конституционным принципом народного суверенитета **рейхстагу** как органу народного представительства, избираемому всеобщим голосованием, дилось в Конституции формально первое место. За ним закреплялась высшая законодательная власть, в том числе и право изменять Конституцию (для принятия простых законов требовалось большинство, а для конституционных поправок — квалифицированное большинство голосов членов рейхстага), а также вотировать бюджет. Эти права, однако, ограничивались другими конституционными органами: **рейхсратом** и **президентом.**

Рейхсрат, подобно бывшему бундесрату, формировался из представителей правительств отдельных земель. Чтобы избежать доминирующего положения Пруссии в рейхсрате, распределение голосов в нем строилось по иному принципу, чем в Конституции 1871 г. Каждая земля должна была иметь один голос плюс к этому дополнительную сумму голосов, из расчета 1 голос на каждые 70 тыс. избирателей, но ни одна из них не могла иметь более 2/5 всех голосов, т.е. обладать абсолютным большинством, которое требовалось для изменения Конституции. Более того, согласно ст. 63 Конституции, половина из 26 прусских голосов (всего рейхсрат состоял из 66 представителей земель) передавалась непосредственно прусским провинциям.

Формально рейхсрат не обладал законодательными полномочиями, но, вотируя бюджет, рейхстаг не мог без согласия рейхсрата повышать его расходную часть или включать новые статьи расходов.

Рейхсрату принадлежало право отлагательного вето в отношении законов, принятых в рейхстаге (ст. 74), "опрокинуть" которое он мог только с помощью вторичного рассмотрения и нового утверждения законопроекта квалифицированным большинством голосов. Законодательная инициатива принадлежала членам рейхстага и имперскому правительству, но правительственный законопроект нуждался в одобрении рейхсрата.

Рейхсрат, наряду с рейхстагом, обладал правом решения вопроса об изменении или внесении поправок в Конституцию. Не принятый во внимание протест рейхсрата против постановления рейхстага о поправках в Конституцию мог служить поводом для референдума, "если рейхсрат в

течение двух недель потребует народного голосования" (ст. 76 п. 2).

Особое место в конституционном механизме отводилось президенту республики, решающее значение которого определялось его всенародным избранием, длительным сроком нахождения у власти (7 лет), правом переизбрания на новый срок. Ему как внепартийному "арбитру" и отводилась главная роль в установлении на основе консенсуса политической стабильности в стране. Независимый от парламентского большинства, президент должен был противостоять "парламентскому абсолютизму", которого так боялись левые партии. В этой роли президент наделялся и правом отменить закон, принятый рейхстагом, с помощью референдума (ст. 73).

Наряду с правами главы государства президент имел широкие исполнительно-распорядительные полномочия. Он назначал и увольнял рейхсканцлера империи, и по его предложению, имперских министров (ст. 53), всех высших должностных лиц империи (имперских чиновников и офицеров) (ст. 46), являлся верховным главнокомандующим (ст. 47), представителем империи в международных делах (в качестве такового ему предоставлялось право заключать от имени империи союзы и иные договоры с иностранными государствами, аккредитовать и принимать послов (ст. 45); он имел право помилования в пределах империи (ст. 49). Особое место в Конституции занимала вышеуказанная ст. 48 о чрезвычайных полномочиях президента, названная впоследствии статьей о "президентской диктатуре". На основании этой статьи президент имел право с помощью вооруженной силы принудить любую землю "выполнять обязанности, возложенные на нее Конституцией или имперским законом", а также принимать меры в случае "серьезного нарушения общественной безопасности и порядка" или угрозы такого нарушения. При этом он мог полностью или частично приостановить действие статей об основных правах немцев.

Президент и рейхстаг обладали, по Конституции, формально равнозначными рычагами воздействия друг на друга, призванными обеспечить баланс в системе государственных органов.

Правительство назначалось президентом в принципе без учета парламентского большинства, но нуждалось в доверии рейхстага (ст. 54). Каждый член правительства должен

был уйти в отставку в случае выражения ему недоверия. Сам президент перед рейхстагом не отвечал, но на правительство по правилу контрасигнатуры переходила ответственность за все приказы и распоряжения президента, в том числе и в отношении вооруженных сил, так как они должны были скрепляться подписью рейхсканцлера или соответствующего министра. По ст. 25 Конституции, у президента было такое эффективное средство воздействия на рейхстаг, как право его роспуска, но не более "одного раза по одному поводу".

Президент же, согласно ст. 43, по предложению рейхстага также мог быть смещен со своего поста народным голосованием. Рейхстаг до окончательного решения референдума должен был вынести постановление 2/3 голосов своих членов об отстранении президента от должности. Отклонение на референдуме постановления рейхстага считалось переизбранием президента и влекло за собой роспуск рейхстага.

Статьей 59 Конституции предусматривалось и некое подобие крайне сложной процедуры импичмента, требующей предъявления обвинения президенту, рейхсканцлеру или министру в "преступном нарушении Конституции или имперского закона" не менее чем 100 членами рейхстага. При поддержке этого решения большинством членов рейхстага в 2/3 голосов обвинение должно было рассматриваться Государственным судом Германской империи.

Большое число членов Национального собрания отводило референдуму, как непосредственной (следовательно, "истинной") форме демократии, особую роль преграды диктату партийного большинства в рейхстаге. Если, например, против принятого рейхстагом закона выступала по крайней мере 1/3 его членов и по этой причине его опубликование было отсрочено президентом, то закон по требованию 1/12 имеющих право голоса граждан должен был быть также поставлен на народное голосование. Народное голосование могло проводиться даже "по поводу бюджета, налоговых законов и оплаты служащих", но только по решению президента (ст. 73 п. 4). Более того, 1/10 имеющих право голоса граждан предоставлялось право законодательной инициативы, но с предварительно "разработанным законопроектом".

Левые партии, настоявшие на столь частом обращении к референдуму, явно переоценили его демократический

эффект, что очень скоро нашло подтверждение в истории "Третьего рейха".

Наделяя президента, как гаранта демократии, огромными полномочиями, парламентарии просмотрели опасность ослабления рейхстага, того обстоятельства, что президентская чрезвычайная власть может оказаться в руках человека, который использует ее отнюдь не в народных интересах. История Германии нашла скорое подтверждение и этому обстоятельству.

Второй раздел Конституции посвящен "Основным правам и обязанностям немцев", где наряду с широким перечнем политических и гражданских прав и свобод, детализированных теми или иными правовыми гарантиями, закреплялся и ряд принципиально новых социальных прав.

Первая глава этого раздела — "Отдельная личность" начинается с провозглашения равенства всех перед законом, при этом особенно подчеркивалось равенство мужчин и женщин "в правах и обязанностях" (ст. 109). Свобода выбора профессии и свобода передвижения, закрепленные далее, сопровождались правом эмигрировать за границу, которое могло быть ограничено только имперским законом (ст. 111—112). Принцип равенства трактовался и в смысле равенства "инакоязычных частей населения империи", которые, согласно ст. 113, не могли быть стесняемы "законодательными и административными мерами в их свободном национальном развитии" (ст. 119). Неприкосновенность личности и жилища (ст. 115), тайна переписки (ст. 117), свобода слова (ст. 118) сопровождались провозглашением таких правовых гарантий, как предоставление возможности немедленного опротестования ареста, запрещение цензуры и пр. Все эти права дополнялись, однако, не только провозглашением гарантий, но и традиционной формулой об исключениях, "допускаемых на основании закона".

Во второй главе этого раздела — "Общественная жизнь" закреплялись такие гражданские права, как свобода собраний (ст. 123), свобода образования союзов и обществ (ст. 124) с предоставлением им правоспособности (т.е. прав юридического лица). При этом в предоставлении правоспособности нельзя было отказать и союзам, преследующим политические, социально-политические и религиозные цели (ст. 124). Это была принципиально новая трактовка права союзов, затрагивающая прежде всего организации рабочих,

профсоюзы, которые, по Германскому гражданскому уложению 1900 г., относились к "неправоспособным обществам". Право на особое профессиональное представительство получили и чиновники (ст. 130).

Содержание следующей главы этого раздела — "Религия и религиозные общества" стало предметом особенно бурных дискуссий в Национальном собрании, закончившихся достижением компромисса. Закрепляя свободу совести (ст. 135), Конституция запрещала государственную церковь (ст. 137, п. 1) и государственную поддержку церкви (ст. 138, п. 1), но сохраняла за церковью статус публично-правовой корпорации, что давало ей право на денежные поступления "соответственно постановлениям земельного законодательства" (ст. 137, п. 4).

"Веймарским школьным компромиссом" определялось и содержание гл. 4 этого раздела — "Просвещение и школа", в котором закреплялась обязательность "всеобщего школьного обучения", по общему правилу, в "народной школе". К единой "народной" системе образования относилась и высшая школа, при этом "руководящим началом... для приема ребенка в определенную школу" должно было служить его призвание, дарование и склонность, а не "имущественное и общественное положение... его родителей" (ст. 145, п. 1). Для обучения детей малообеспеченных семей в средних и высших школах предусматривалось выделение специальных общественных пособий (ст. 146, п. 3).

Сугубо компромиссный характер носили положения и раздела 5 — "Хозяйственная жизнь", в котором главным образом рассматривались проблемы наемного труда, отношений между предпринимателями и рабочими. Конституция возлагала на государство обязанность всемерно поддерживать развитие предпринимательства, поддерживая при этом "средний класс" (поощрять его путем законодательства "в сельском хозяйстве, промысловой и торговой деятельности" (ст. 164, п. 1)), содействовать включению "в общее хозяйственное дело" промысловых и кооперативных товариществ, обеспечивать "хозяйственную свободу отдельной личности" (ст. 151, п. 1), свободу договоров в хозяйственном обороте (ст. 152, п. 1), пресекать ростовщичество (ст. 152, п. 2) и пр.

На государство возлагалась особая ответственность в деле "социализации собственности" исходя из принципиально новой ее трактовки: "Собственность обязывает. Вла-

дение ею должно быть в то же время служением общему благу" (ст. 153, п. 3). Собственность, согласно ст. 153, п. 1, "обеспечивалась Конституцией, ее принудительное отчуждение могло быть предпринято только "для общего блага" и на "законном основании". Из этого общего правила допускались, однако, исключения в соответствии с имперским законом. Так, в частности, в ст. 156 (п. 1, 2) говорилось о "возможности принудительного отчуждения без вознаграждения" и передаче в общественное управление "частных предприятий, пригодных для обобществления", о праве государства, "в случае настоятельной надобности", проводить объединение хозяйственных предприятий для общественных целей (ст. 156, п. 2). Предусмотренное ст. 156 право национализации собственности не было использовано даже в отношении капиталов Имперского банка Германии. Более того, закон 1922 г. об Имперском банке лишил канцлера его былых полномочий в отношении банка, который остался под контролем империи, но руководство им было передано полностью Совету директоров.

В ст. 155 Конституции предусматривался особый контроль государства за распределением и пользованием землей с целью предупреждения злоупотреблений и обеспечения "каждого немца здоровым жилищем, а всех германских семей, особенно многодетных, домашним очагом и правом работы". Государство наделялось при этом правом принудительного отчуждения земли, "для удовлетворения потребности в жилищах, для содействия расселению, для сельскохозяйственной обработки" (ст. 155, п. 1). При этом "обработка и пользование почвой... землевладельца" закреплялись в Конституции в качестве его "обязанности по отношению к обществу" (ст. 155, п. 3).

Идеи взаимной социальной зависимости и социальной ответственности лежат в основе и других положений этой главы. Статья 116, например, "применение умственных и физических сил на благо общества" относит к "нравственной обязанности" каждого немца. Это один из характерных примеров того, как Национальное собрание пыталось ввести этические ценности в мир экономики и политики.

В Конституции особо- подчеркивалась обязанность империи оказывать особое покровительство "рабочей силе". Формы этого покровительства выражались в предоставлении рабочим права на свободное объединение в союзы в целях "со-

хранения и улучшения условий труда без всяких ограничений" (ст. 159), на коллективный договор (ст. 165, п. 1), на социальное страхование "для сохранения здоровья, работоспособности, охраны материнства", а также в случае "старости, недугов и различных жизненных случайностей..." (ст. 161, п. 1).

В ст. 163 закреплено и право "добывать себе содержание трудом". Однако очевидная иллюзорность права на труд в условиях послевоенной Германии продиктовала соответствующее разъяснение этого права, которое было сведено к предоставлению "необходимой поддержки", то есть пособия по безработице.

Сугубо компромиссный характер носили и те положения этой главы, в которых предпринимались попытки интегрировать рабочие Советы, рожденные революцией, в государственную систему. В ст. 165 говорится не только о законности деятельности Советов, созданных для представительства интересов рабочих на предприятиях, в отраслях промышленности, на окружном и общеимперском уровнях, но и о создании их объединений с представительными организациями предпринимателей и "иных заинтересованных кругов населения" в форме экономических советов, которым вверялись некоторые контрольные, административные и законодательные полномочия. Имперский экономический совет, например, призван был давать заключения на социально-экономические и хозяйственно-политические законопроекты "крупного значения" до внесения их в рейхстаг правительством, имел право предлагать правительству законопроекты самостоятельно, которые должны были рассматриваться в рейхстаге даже при отказе правительства поддержать их.

Декларативные положения этого раздела Конституции для проведения в жизнь нуждались в конкретных социальных программах, закреплении их текущим законодательством. Но они так и остались опережающими время "теоретическими построениями, стремящимися к абсолюту", как утверждают немецкие авторы.

Для их осуществления в Веймарской Германии не было соответствующих условий, необходимой экономической базы, должного уровня общественного сознания, а главное, политической стабильности. Более того, текущим законодательством позитивное содержание социальных положений Конституции было впоследствии значительно ограничено. Так,

например, введенное в 1919 г. право рабочих на 8-часовой рабочий день было изменено законом 1920 г., допускающим 10-часовой рабочий день. Деятельность производственных советов ограничивалась сферами "содействия разработке новых методов производства", "согласования служебных инструкций" и пр. Закон от 4 февраля 1920 г. прямо запрещал им "вмешиваться в руководство производством своими самостоятельными распоряжениями" (§ 66).

Политический режим Веймарской республики. По Версальскому мирному договору 1919 г. на Германию были наложены огромные репарационные платежи. Этот долг был для нее непосилен, он падал на плечи трех поколений немцев, и только в 1930 г. был снижен и рассрочен союзниками.

Временная экономическая стабилизация в 1928 г. сменилась разрушительным мировым экономическим кризисом, новым резким падением производства, ростом безработицы. В 1932 г., когда мировой экономический кризис достиг кульминации, промышленное производство сократилось в Германии до 46,7% по сравнению с 1913 г., 30% всего трудоспособного населения потеряли работу и только 15% из официально зарегистрированных безработных получали пособия по безработице.

Страна сотрясалась стачками, беспорядками, путчами, террористическими актами, связанными с резкой поляризацией социально-политических сил, от крайне правых, представленных набирающими силу националистическими, нацистскими организациями и образовавшейся впоследствии фашистской Национал-социалистской немецкой рабочей партии (НСНРП), до крайне левых — в лице леворадикальных рабочих организаций и Коммунистической партии Германии, которая становится в это время крупнейшей коммунистической партией в Европе.

, Вес и значение этих двух партийных полюсов рос вместе с их неприятием Веймарской демократической республики. Для одних она была преградой социалистической революции и установления "всеобщего равенства", для других — помехой к установлению нацистской тоталитарной диктатуры.

В глубоко расколовшемся немецком обществе не нашлось места и консенсусу левых сил, так необходимого в условиях жесточайшего кризиса, угрозы фашизма. Для

правоверных немецких коммунистов, проводивших линию Сталина и Коминтерна, социал-демократы были "могильщиками немецкого социализма", главными противниками "мировой революции". Они были заняты в основном тем, что разоблачали социал-демократов как агентуру "германского монополистического капитала", "социал-фашистов". Социал-демократы исключали компромиссы с коммунистами, как с партией "узколобого классового доктринерства", действующей по указке "чужой державы", также обвиняя их в пособничестве фашистам. Отсутствие согласия левых сил имело роковые последствия. На выборах в ноябре 1932 г. у них еще оставалась возможность преградить дорогу рвущимся к власти фашистам. Социал-демократы и коммунисты, объединившись, могли занять 221 место в рейхстаге, в то время как у фашистов было 196 мест. Но они упустили эту возможность.

Нестабильность Веймарской республики стала следствием не только вышеуказанных обстоятельств. Она была связана также с глубоким неприятием республики большинством немцев, считавших ее порождением "позорного" Версальского мирного договора. Чувство национального унижения стало благодатной почвой для широкого распространения мифа о "ноябрьских предателях", заключивших Версальский договор. Этот миф широко использовался демагогами, требовавшими разрыва Версальского договора, решительной борьбы против неких "темных сил", внутренних и внешних врагов, которые привели Германию к краху. Не случайно именно в это время появляется известная фальшивка "Протоколы сионских мудрецов", призванная подтвердить, что в постигшей немцев трагедии виноваты заговорщики-евреи, иностранные агенты, поставившие задачу сокрушить мощь Германии, поставить ее на колени.

Основной массе населения, его консервативному массовому сознанию трудно было смириться и с тем, что Веймарская республика разрушила старый, привычный порядок кайзеровской империи, казавшийся таким прочным и надежным. По старым добрым временам тосковала не только бывшая правящая верхушка, но и широкие средние слои населения, которые потеряли в результате кризиса, безудержной инфляции свой достаток и имущество, не воспринимали новую, малопонятную, не имеющую ничего об-

щего со старыми временами систему ценностей. Между свободой и порядком немцы выбирали порядок.

Ослабляло положение Веймарской республики и отсутствие у нее профессиональных защитников среди правящего бюргерства и интеллигенции. Отрицательно к республике относилась, например, подавляющая часть профессуры, ученых, правоведов, историков и пр., задающих тон в немецких университетах, а также студентов, которые оставались приверженцами монархии, старых порядков. Не случайно впоследствии среди студентов оказалось так много сторонников Гитлера.

Демократический фасад Веймарской республики не опирался на прочный фундамент демократических государственных институтов не только в силу сохранения старого государственного аппарата, но и изъянов самого конституционного порядка, придуманного в Веймаре без глубокого учета обстановки в стране. Так, широкие демократические права и свободы, в частности свобода печати, при отсутствии цензурных ограничений способствовали беспрецедентному росту шовинистической, милитаристской пропаганды. Литература такого толка фактически захлестывала страну. Отсутствие конституционного запрета на деятельность партий, сеющих рознь среди немецкого народа, разжигавших национальную вражду, антисемитизм, создавало условия не только для роста нацистских организаций, но и для легального вхождения НСНРП в веймарскую общественно-политическую и государственную систему.

Роковой ошибкой республики было то, что она не лишила власти реакционную военщину, не реорганизовала бюрократический аппарат. Ее не принял сохранившийся кадровый состав рейхсвера, для солдат которого кайзер оставался символом силы и мощи Германии. Армия, подчиняющаяся, по Конституции, только рейхсканцлеру, фактически была бесконтрольной. Она превратилась в самостоятельную активную политическую силу. Выражением полного неприятия рейхсвером Веймарской республики стал поднятый его командованием вместе с праворадикальными офицерскими организациями в мае 1920 г. военный путч Каппа—Лютвица. За счет бывших кадров рейхсвера пополнялись и численно растущие нацистские полувоенные организации.

В условиях политической конфронтации и, как следствие этого, частой смены кабинетов остававшееся на местах старое чиновничество также было бесконтрольным, и его самостоятельная политическая активность в условиях "несменяемости", гарантированной Конституцией (ст. 130), определялась отнюдь не демократическими, а консервативно-монархическими убеждениями. Плохими защитниками демократических порядков, да и просто правопорядка, были и старые судейские кадры с их традиционным пониманием права, оправдывающего "железо и кровь", насилие во имя "национальных интересов". Об этом свидетельствуют примеры из судебной практики тех времен. Так, за 1918—1922 гг. в Веймарской республике было совершено левыми экстремистами 22 политических убийства, все виновные были сурово наказаны, 10 человек — казнены. За это же время правыми террористами было совершено 354 политических убийства, из них только один был сурово наказан, но ни один не был казнен. В 1924 г. нацистский "пивной путч" в Мюнхене, когда фашисты предприняли первую попытку прорваться к власти, закончился заключением Гитлера в тюремную крепость, из которой он вышел через 10 месяцев с первыми главами "Майн Кампф", полный решимости готовиться к новым выступлениям.

Слабость политической воли Веймарского государства была связана также с отсутствием единства действий его высших органов власти. Рейхстаг не стал проводником демократии, конституционного порядка, так как в нем, особенно в последние годы Веймарской республики, в силу острого партийного противоборства сложилась ситуация полной невозможности образования позитивного большинства, способного предложить народу умеренную программу выхода из кризиса. Находившиеся на диаметрально противоположных флангах партии, имевшие в нем большинство мандатов, резко критически настроенные против правительства, в силу полной противоположности своих целей не были готовы и не были в состоянии взять на себя правительственную ответственность.

Частые и необоснованные, особенно в последние годы Веймарской республики, роспуски парламента (парламент мог быть распущен даже из-за не утвержденного им президентского указа, как это имело место в 1930 г.), внушаемые немцам прессой представления о его полном бессилии все

настойчивее склоняли массовое сознание к поиску "сильной руки" фюрера.

С бессилием представительного органа было связано и бессилие республиканского правительства, не обладавшего большинством в рейхстаге и не пользовавшегося его доверием и поддержкой. Прямым следствием этого стали "президентские кабинеты", назначаемые президентом по собственному усмотрению. В обстановке перманентно вводимого им, на основании ст. 48 Конституции, чрезвычайного положения страна управлялась не с помощью законов, а с помощью чрезвычайных указов. В 1932 г., например, президент Гинденбург издал 66 чрезвычайных указов, в то время как рейхстаг, занятый в основном второстепенными дебатами, исдал только пять законов. Дисбаланс веймарской государственной машины вел к ее полному разрушению, гибели, что и произошло в результате установления фашистской диктатуры в Германии в 1933 г.

§ 2. Фашистская диктатура в Германии

Приход фашистов к власти. Фашизм в Германии появился сразу же после окончания первой мировой войны в качестве одной из разновидностей реакционных милитаристских националистических течений, когда антилиберальные, антидемократические движения приобрели общеевропейский характер. В 1920 г. Гитлер выступил с программой из "25 пунктов", ставшей впоследствии программой Национал-социалистской немецкой рабочей партии. Пронизанная националистическими, шовинистическими идеями превосходства германской нации, программа требовала реванша для восстановления "справедливости, попранной Версалем".

В 1921 году складываются организационные основы фашистской партии, основанной на так называемом фюрерпринципе, неограниченной власти "вождя" (фюрера). Главной целью создания партии становится распространение фашистской идеологии, подготовка специального террористического аппарата для подавления демократических, антифашистских сил и, в конечном счете, для захвата власти.

В 1923 году вслед за всеобщей забастовкой германского пролетариата фашисты предпринимают прямую попытку захватить государственную власть ("пивной путч"). Провал

путча заставляет фашистских главарей изменить тактику борьбы за власть. С 1925 г. начинается "битва за рейхстаг" путем создания массовой базы фашистской партии. Уже в 1928 г. эта тактика дает свои первые плоды, фашисты получают 12 мест в рейхстаге. В 1932 г. по числу мандатов фашистская партия получает больше мест, чем любая другая партия, представленная в рейхстаге.

30 января 1933 г. Гитлер по распоряжению Гинденбурга занимает пост рейхсканцлера Германии. Он приходит к власти как глава коалиционного правительства, так как его партия даже с немногочисленными союзниками не имела большинства в рейхстаге. Это обстоятельство не имело, однако, значения, поскольку кабинет Гитлера был "президентским кабинетом", а Гитлер — "президентским канцлером". Вместе с тем результаты выборов 1932 г. придали определенный ореол легитимности его канцлерству. За Гитлера голосовали самые разные социальные слои и группы населения. Широкая социальная база Гитлера создавалась за счет тех, у кого после поражения Германии была выбита почва из-под ног, той самой сбитой с толку агрессивной толпы, чувствующей себя обманутой, потерявшей вместе с имуществом жизненную перспективу, испытывающей страх перед завтрашним днем. Социальную, политическую и психологическую неустроенность этих людей он сумел использовать, показывая им путь к спасению себя и униженного отечества, обещая различным кругам и группам населения все, что они хотели: монархистам — восстановление монархии, рабочим — работу и хлеб, промышленникам — военные заказы, рейхсверу — новое возвышение в связи с грандиозными военными планами и пр. Националистические лозунги фашистов привлекали немцев больше, чем призывы к "разуму и терпению" социал-демократов или к,"пролетарской солидарности" и построению "советской Германии" коммунистов.

. Гитлер пришел к власти, опираясь на прямую поддержку официальных и неофициальных правящих кругов и стоящих за ними реакционных социально-политических сил, которые считали необходимым установить в стране авторитарный режим, чтобы покончить с ненавистной демократией и республикой. Испытывая страх перед все больше набирающим силу левым движением, перед революцией и коммунизмом, они хотели установить авторитарный режим

с помощью "карманного" канцлера. Гинденбург явно недооценивал Гитлера, называя его за глаза "богемским ефрейтором". Немцам же он подавался как "умеренный". При этом предавалась забвению вся скандальная, экстремистская деятельность НСНРП. Первое отрезвление немцев пришло на следующий день после прихода Гитлера к власти, когда тысячи штурмовиков устроили грозное факельное шествие перед рейхстагом.

Приход к власти фашистов не был обычной сменой кабинета. Он ознаменовал начало планомерного разрушения всех институтов буржуазно-демократического парламентского государства, всех демократических завоеваний немецкого народа, создание "нового порядка" — террористического антинародного режима.

Вначале, когда открытое сопротивление фашизму не было окончательно подавлено (еще в феврале 1933 г. во многих местах Германии проходили антифашистские демонстрации), Гитлер прибегал к "чрезвычайным мерам", широко использовавшимся в Веймарской республике на основе чрезвычайных президентских полномочий. Он формально никогда не отказывался от Веймарской конституции. Первый репрессивный декрет "о защите немецкого народа", подписанный президентом Гинденбургом, был принят на основе ст. 48 Веймарской конституции и мотивировался защитой "общественного спокойствия".

Для оправдания чрезвычайных мер Гитлеру в 1933 г. потребовался провокационный поджог рейхстага, в котором была обвинена Коммунистическая партия Германии. Вслед за провокацией последовали два новых чрезвычайных постановления: "против измены германскому народу и против изменнических действий" и "о защите народа и государства", принятых, как было объявлено, с целью подавления "вредных для государства коммунистических насильственных действий". Правительству предоставлялось право брать на себя полномочия любой земли, издавать указы, связанные с нарушением тайны переписки, телефонных разговоров, неприкосновенности собственности, прав профсоюзов.

Механизм фашистской диктатуры. С первых дней прихода к власти Гитлер начал осуществлять свою программу, в соответствии с которой Германия должна была добиться нового величия. Ее осуществление предполагалось провес-

ти в два этапа. На первом — ставилась задача сплотить немцев в некую "народную общность", на втором — превратить ее в "общность боевую".

Для сплочения немцев в единую общность необходимо было очистить арийскую расу от "чужой крови", преодолеть классовые, конфессиональные, идеологические противоречия, что достигалось путем устранения политических партий, кроме НСРПГ, чуждой идеологии, общественных организаций, кроме нацистских, верных "фюреру и рейху", а также путем "унификации государственного аппарата" и пр. Проделав эту "внутреннюю работу", Германия, по плану Гитлера, могла приступить к работе "внешней", важнейшей'задачей которой являлось завоевание жизненного пространства, вытеснение живущих там народов, главным образом народов Восточной Европы, путем беспощадной, кровопролитной войны. Решением задач первого этапа фашистское государство и НСРПГ занимались в основном до 1935 г. С этого времени началась тотальная подготовка к войне, а затем и сама война.

Смена гитлеровских "этапов" нашла непосредственное отражение в законодательстве и изменениях в механизме фашистской диктатуры. 24 марта 1933 г. рейхстаг принимает Закон "Об устранении бедственного положения народа и государства", на основании которого правительство получает законодательные права, в том числе и по вопросам бюджета. Допускалось также, что нормы законов, принятых правительством, могут прямо уклоняться от норм Конституции 1919 г., формально продолжавшей действовать (с одной упраздненной вскоре оговоркой — "если они не имеют объектом рейхстаг и рейхсрат"). В законе специально подчеркивалось, что договоры с иностранными государствами и их исполнение не нуждаются в утверждении парламентом. Формально закон был принят как временный до 1 апреля 1937 г., фактически он стал постоянно действующим основным законом фашистского государства. Непосредственное участие в подготовке всех имперских законов отныне принимала канцелярия национал-социалистской партии, подчиненная Гитлеру. Это был конец Веймарской республики с ее представительными учреждениями.

После смерти президента Гинденбурга 1 августа 1934 г. по постановлению правительства должность президента была упразднена, а вся власть сконцентрирована в руках Гитле-

ра — "вождя" и пожизненного рейхсканцлера, которому было предоставлено право не только назначать имперское правительство, всех высших должностных лиц империи, но и своего преемника. С этого времени Гитлер начинает планомерное уничтожение всех возможных путей оппозиции, что было прямым воплощением программных установок нацистов и основного внедряемого ими требования — фанатичного, слепого подчинения воле "фюрера германского народа".

Вслед за запрещением Коммунистической партии в марте 1933 г. в мае того же года были распущены все профсоюзы, в июне 1933 г. вне закона была объявлена Социал-демократическая партия. Другие действовавшие до прихода к власти Гитлера партии "самораспустились". В июле 1933 г. было запрещено законом существование каких бы то ни было политических партий, кроме фашистской и руководимых ею организаций. "В Германии, — провозглашал закон, — существует только одна партия, НСРПГ, все другие запрещаются". Попытки "поддержать организационные структуры какой-либо другой политической партии" наказывались тюремным заключением до трех лет.

Проводя "интеграционную политику государства и партии", нацисты "унифицировали" не только партии, но и прессу. Органы печати, кроме нацистских, либо ликвидировались, либо включались в систему фашистской пропаганды. Законом от 24 марта 1933 г. "О защите правительства национального возрождения от коварных посягательств" уголовной ответственности в виде тюремного заключения до двух лет подлежали все лица, которые допускали "грубое искажение действительности, высказывали суждения, могущие причинить тяжелый ущерб благополучию империи или отдельным германским землям, или авторитету правительства империи или — отдельных земель и правительственных партий". Каторга грозила тому, кто своим деянием наносил "тяжелый ущерб империи".

В декабре 1933 г. издается Закон "Об обеспечении единства партии и государства", объявляющий фашистскую партию "носительницей немецкой государственной мысли". В соответствии с этим законом лично Гитлером формировался и фашистский рейхстаг (на основе списков, "одобренных" плебисцитом), а на посты министров и другие должности назначались только лица из нацистской партийной верхушки. Более того, впоследствии было предписано, что лю-

бое назначение на государственную должность, произведенное без согласия соответствующего органа фашистской партии, будет считаться недействительным.

В целях дальнейшей концентрации власти, или "унификации политического режима в империи и областях", Законом от 7 апреля 1933 г. "О слиянии областей с империей" во все земли стали назначаться, как правило, из гауляйтеров нацистской партии, наместники (штатгальтеры), облеченные всеми властными полномочиями. 30 января 1935 г. был принят новый Закон "Об имперских наместниках". Имперские наместники, согласно этому закону, являлись на подведомственных им территориях "представителями имперского правительства", в задачу которых входило "наблюдение за выполнением политических директив фюрера и рейхсканцлера". Фюрер и рейхсканцлер (в одном лице) мог возложить на имперского наместника руководство земельным правительством, но право назначения и увольнения чиновников земель он сохранял за собой, так же как и полномочия имперского наместника в Пруссии.

Ландтаги земель сначала были отстранены от формирования земельных правительств, а 30 января 1934 г. были законодательным путем ликвидированы. Правительства земель были подчинены имперскому правительству, а наместники перешли в ведение министерства внутренних дел. Законом "О ликвидации рейхсрата" от 14 февраля 1934 г. был упразднен и орган представительства земель в имперском парламенте — рейхсрат. Земли были вообще лишены статуса субъектов федерации. В 1935 г. положением "О германских общинах" были ликвидированы последние остатки местного самоуправления. Все бургомистры городов стали назначаться министром внутренних дел на 12 лет из кандидатов, выдвигаемых местными партийными организациями нацистов. Ему же вверялось право верховного надзора за всеми общинами.

Превращение рейхстага в бесправное, марионеточное учреждение, так как его новый состав формировался исключительно на партийной основе, ликвидация органов местного самоуправления были тесно связаны с общей бюрократизацией государственного аппарата. Проводились чистки государственного аппарата от "несоответствующих лиц", от всех тех, кто начал работать в аппарате после 1918 г., от

лиц "неарийского происхождения", запрещались браки чиновников с "неарийками" и пр.

Функции партийных и государственных органов тесно переплетались. Это переплетение между тем не означало их полного слияния. Управленческий аппарат фашистской Германии был многочисленным, чрезмерно громоздким, он перестраивался по воле Гитлера, совмещавшего в своем лице функции президента, рейхсканцлера, фюрера фашистской партии и верховного главнокомандующего. Так, наряду с продолжающим существовать имперским правительством в фашистской Германии были созданы Совет министров по вопросам обороны империи, Тайный кабинет, Коллегия трех уполномоченных, в которую входили начальник партийной канцелярии, начальник имперской канцелярии, начальник штаба верховного командования вооруженных сил, в задачу которого входило проведение тотальной мобилизации и решение с этой целью обширного круга экономических и военных вопросов. Все эти учреждения, подчиняющиеся непосредственно Гитлеру, обладали законодательными полномочиями.

Германия была разделена на 32 партийные области во главе с партийными гауляйтерами, но сохранялось и старое административное деление на земли и провинции, администрация которых продолжала существовать и играть большую роль в проведении в жизнь нацистских планов.

Важным звеном механизма фашистской диктатуры стали органы, осуществляющие широкомасштабную идеологическую обработку немецкого народа. В марте 1933 г. было создано министерство общественного просвещения и пропаганды, руководимое Геббельсом, которому подчинялись пресса, радио, книжные издательства и пр. В ведении министерства общественного просвещения и пропаганды была "имперская палата культуры", контролирующая музыку, изобразительное искусство, театр. Культурная политика "Третьего рейха" была направлена на создание "идейно однородного общества в расовом и мировоззренческом плане", на превращение литературы и искусства "в боевое оружие партии". При этом специальный надзор устанавливался "за духовным и мировоззренческим обучением и воспитанием партийных кадров", с этой целью в 1934 г. было создано даже специальное государственное ведомство. Из академии литературы изгонялись либерально и демократиче-

ски настроенные лучшие представители немецкой культуры, а также "расовонедостойные" лица, получившие впоследствии название "недочеловеков". Одной из первых акций "имперской палаты культуры" была реорганизация немецкой академии литературы с повальной проверкой ее членов, когда каждый член академии должен был дать ответ на вопрос, намерен ли он "участвовать в решении национальных культурных задач". Все члены академии должны были также заполнить специальную анкету, как профессиональные чиновники, в которой одно из требований заключалось в предоставлении доказательств "арийского происхождения". В мае 1933 г. была проведена публичная акция сожжения книг противников национал-социализма и "расовочуждых" авторов.

Особое внимание уделялось обработке в духе милитаризма, шовинизма и расизма молодежи, контроль над умонастроением которой осуществлялся фашистскими молодежными организациями (Юнгфольк, "Гитлерюгенд" и др.). Лидер "Гитлерюгенда" официально именовался "лидером молодежи Германского рейха" и нес персональную ответственность перед Гитлером как фюрером и как рейхсканцлером. После 1937 г. участие в гитлеровских молодежных организациях стало обязательным. Эти организации включались в разветвленную систему разнообразных нацистских организаций, охватывающих все стороны жизнедеятельности страны.

Нацисты создали мощный террористический аппарат, который начал складываться еще до прихода их к власти. В 1920 г. возникли первые вооруженные отряды — "служба порядка" фашистов, которой отводилась роль охраны фашистских сборищ. Использовались, однако, эти отряды чаще всего для создания беспорядков на митингах левых сил, для нападения на рабочих ораторов и пр. В 1921 г. "служба порядка" получила название "штурмовых отрядов" (СА). В отряды СА привлекались деклассированные элементы, уволенные из армии солдаты и офицеры, разорившиеся лавочники, которым импонировала нацистская пропаганда.

Наряду с погромной деятельностью отрядам СА отводилась не последняя роль в распространении фашистской идеологии. В 1932 г. в С А были созданы специальные моторизованные пропагандистские отряды. К лету 1933 г. ко-

личество штурмовиков превысило 4 млн. человек. По мере усиления рейхсвера штурмовые отряды С А были превращены в армейский резерв, официально провозглашенной задачей которого стала с лета 1940 г. военная подготовка населения. Гитлер пожертвовал своей "партийной армией", чтобы привязать к себе рейхсвер, но одновременно с этим предоставил особые полномочия собственной "партийной полиции", усилив ее специальными отрядами СС, которым было поручено истреблять "внутренних врагов".

В состав СС (Службу безопасности) входили "общие отряды", включающие руководство нацистской партии, представителей крупного капитала, юнкеров, военщины, верхушку фашистской интеллигенции, а также вооруженные "специальные отряды", созданные для выполнения особых задач фюрера. Их основой стал полк личных телохранителей Гитлера и подразделений "мертвая голова", осуществляющих разнообразную деятельность по подавлению противников фашистского режима.

Войскам СС вверялась и охрана концлагерей. Всего фашистами было создано 23 концлагеря и 2 тыс. их филиалов. С 1936 по 1945 г. в них было брошено 18 млн. человек. В одном только Освенциме, построенном в 1939 г., было истреблено около 4 млн. человек из многих стран. Гитлеровцы применяли газовые камеры и другие технические средства, дающие им возможность безграничного уничтожения людей. Они использовали геноцид, освященный их оккультной верой в свое расовое и духовное превосходство над людьми, как средство достижения своих политических целей, достижения мирового господства.

В апреле 1933 г. в Пруссии была создана тайная государственная полиция (гестапо), которая в 1936 г. была объединена с уголовной полицией (КРИПО) в полицию безопасности (ЗИПО). Полиция безопасности вместе с полицией порядка (ОРПО), включающей охранную полицию и жандармерию, а также со специальной службой порядка (СД) находились в ведении рейхсфюрера СС Гиммлера.

В 1939 г. было создано Главное управление имперской безопасности, подведомственное Гиммлеру, как рейсхфюреру СС, который вместе с министром внутренних дел Фликом планировал осуществление террористических акций как в своей стране, так и на оккупированных территориях. Так,

летом 1940 г. Фликом и Гиммлером было издано постановление об уничтожении "бесполезных для военных целей" душевнобольных, калек, престарелых. Во исполнение его было создано Имперское общество лечебных и попечительских учреждений, в которых было умерщвлено 275 тыс. немцев. Перед нападением на СССР войсковые соединения СС были увеличены до 600 тыс. человек (35 дивизий), проведено вооружение общих отрядов СС. Войскам СС, введенным в зону действующей армии, была отведена главная роль в "расово-идеологической войне на уничтожение" СССР.

Значительным изменениям подверглась и судебная система Германии. В своей деятельности фашистские судьи исходили из принципа полного отрицания личных прав немецких граждан. Обвинение в государственной измене следовало за любой вид оппозиционной режиму деятельности. Кроме обычных судов в каждом судебном округе еще в 1933 г. были созданы особые суды для расправы с противниками фашистского режима. В 1934 г. сложилась еще одна форма исключительного суда, так называемый Народный трибунал по вопросам государственной измены, в котором не требовалось даже обязательного предварительного следствия. Приговоры трибунала не подлежали обжалованию, защитников обвиняемому назначал сам трибунал. В армии действовали военно-полевые суды. Только в сухопутных войсках, например в 1944 г., военно-полевые суды ежемесячно выносили по 10 тыс. приговоров. В последние месяцы перед поражением Германии военно-полевые суды были заменены военными трибуналами, в которых заседали одни офицеры. Расстреливали всех подозреваемых в измене и дезертирстве, суровым репрессиям подвергали и их родственников.

Государственное регулирование экономики в фашистской Германии. Агрессивные цели установления мирового господства требовали сосредоточения всех материальных ресурсов страны, что могло быть достигнуто только путем непосредственного вмешательства фашистского государства в экономику. Интересы господствующих группировок фашистской партии и магнатов немецкой промышленности в осуществлении этих целей полностью совпадали. В 1933 г. был создан Генеральный совет немецкого хозяйства, на который возлагалась обязанность определять общие направления развития экономики Германии. Это был первый шаг

к установлению тоталитарной формы правления в сфере экономики, просуществовавшей с середины 30-х до середины 40-х гг.

Закон "О подготовке органического построения народного хозяйства" от 27 февраля 1934 г., воплотивший нацистские идеи "фюрерства" и "самоуправления" в промышленности (как и в других сферах экономики), предписывал образование хозяйственных объединений, которые становились единственными представителями соответствующих отраслей хозяйства. Все отрасли хозяйства были разделены на "имперские группы", число которых сначала было 12, а затем сократилось до 6: промышленности, банков, торговли, страхования, энергетики, ремесленного производства. Параллельно создавалась территориальная структура управления хозяйством — окружные группы промышленности в хозяйственных округах. И отраслевые, и территориальные промышленные группы возглавлялись "фюрерами" — представителями монополистического капитала, которые были наделены широкими полномочиями. Общее руководство промышленностью осуществлялось сначала Министерством имперского хозяйства.

С 1935 года началась массированная милитаризация немецкой экономики, что выражалось не только в росте производства вооружения, но и в подчинении многих промышленных отраслей, прежде всего химической, авиационной, металлургической, задачам подготовки к войне. Поскольку первоочередной задачей в деятельности хозяйственных групп стала подготовка к войне, в их руководство вводились и представители военного министерства. В 1935 г. на основе секретного Закона "Об имперской обороне" был учрежден Совет имперской обороны и особое ведомство — Управление генерального уполномоченного по военной экономике.

В 1936 году было создано ведомство по выполнению четырехлетнего плана перевода всей экономики Германии на военные рельсы, во главе которого встал Геринг. Централизованное планирование затрагивало распределение ресурсов, ограничивало предпринимательскую свободу и образование новых предприятий, устраняло конкуренцию.

Уже в годы войны было создано имперское Министерство вооружения и боеприпасов, которое формировало применительно к своим целям новые промышленные объедине-

ния, существующие параллельно с имперскими. Новое министерство в соответствии с общей линией всеобъемлющей милитаризации государственного аппарата постепенно поглотило большую часть функций Министерства хозяйства, Министерства труда и др. Расширение военного производства проходило за счет колоссального роста государственного долга, увеличения налогов, сокращения народного потребления.

Милитаризация промышленности, всестороннее вмешательство государства в экономику привели к пересмотру ряда институтов гражданского права и попыткам создания нового, "народного" гражданского кодекса на основе гитлеровского понимания индивидуальной свободы, которая "должна быть ограничена, если она противоречит свободе нации". Особым нападкам нацистских правоведов в связи с этим подвергалось понятие "субъективные права", которые они хотели или вообще отменить, или заменить понятием "субъективные права члена НСРПГ". Предлагалось убрать из кодекса и понятие "правоспособность", заменив его понятием "партийный статус лица".

Основополагающим принципом проекта нового гражданского кодекса, работа над которым была начата в 1938 г., стала формула: "право — это то, что полезно народу и рейху". В соответствии с этим пересматривались понятия "собственность", "юридическое лицо", отвергалась такая его форма, как "общество с ограниченной ответственностью", непременным условием деятельности акционерного общества становилось его партийное руководство и партийный контроль. В ст. 70 Закона "Об акционерных обществах", принятого в 1937 г., прямо указывалось, что правление акционерного общества "должно руководствоваться сознанием ответственности перед общим благом народа и рейха".

Целям подготовки и ведения войны была подчинена и политика нацистов по отношению к рабочим — политика тотального контроля над ними. Сразу же после захвата власти фашисты разогнали рабочие профсоюзы, создали "Немецкий трудовой фронт" в качестве единой, официально объявленной организации рабочих, примыкавшей к Национал-социалистской партии, к которой перешли кассы, газеты, помещения бывших профсоюзов. В нее были включены и предпринимательские союзы, а предпринима-

тели объявлялись "вождями" предприятий. На основании Закона "О порядке национального труда" 1934 г. и других нормативных актов им предоставлялось право определения условий труда, увольнения, взыскания штрафов и пр. Роль "беспристрастного посредника" между предпринимателями и рабочими отводилась фашистскому Министерству труда. Для отдельных экономических районов это министерство назначало из крупных предпринимателей "опекунов труда".

В 1934 году был введен порядок принудительного набора рабочей силы и ее перевод на военные заводы, если этого требовали задачи "особого государственно-политического значения". А в 1938 г. местным органам власти было предоставлено право привлекать в принудительном порядке население к любым видам работ в свободное от основной работы время. В условиях "тотальной мобилизации" 1943 г. по распоряжению генерального уполномоченного по мобилизации рабочей силы принудительный труд был распространен на мужчин от 16 до 65 лет и женщин от 17 до 45 лет, закрывались все торговые и ремесленные предприятия, не являвшиеся жизненно необходимыми для военной экономики и снабжения населения.

Армия. Нацистская верхушка поставила своей целью создание самой сильной армии в мире. В 1935 г. в Германии была введена всеобщая воинская повинность для мужчин от 18 до 45 лет. Срок службы был определен сначала в 1 год, затем в 2 года. Версальский договор был попран, а вместе с тем сняты все препоны для роста вермахта, солдаты которого воспитывались в духе неприкрытого антикоммунизма, презрения к другим народам, поклонения силе.

Еще в 1934 г. вместе с полномочиями президента к Гитлеру перешли полномочия главнокомандующего Германской империи, которые непосредственно осуществлял военный министр (министр рейхсвера, а с 1935 г. — министр вермахта). Гитлер ввел клятву верности каждого солдата и офицера вермахта в личной верности ему и готовности пожертвовать собой ради безусловного ее соблюдения. В 1934 г. эта клятва была введена для всех государственных служащих. Военно-политическому управлению министерства принадлежали командно-координационные функции в отношении штабов различных войск: сухопутных, воздушных, морских.

В целях дальнейшей концентрации военной власти в своих руках Гитлер ликвидировал в 1938 г. военное министерство как промежуточную инстанцию между ним и армией, превратив его из военно-политического управления в свой личный штаб верховного командования вооруженных сил (ОКБ), центральным органом которого стал штаб оперативного руководства.

Верховному главнокомандующему непосредственно подчинялись главнокомандующие сухопутных, военно-воздушных и военно-морских сил со своими генеральными штабами. Особую роль в системе военных органов играл Генеральный штаб сухопутных войск (ОКХ), численно превосходящий ОКБ, что объяснялось огромным значением именно сухопутных войск во второй мировой войне. После первого крупного поражения гитлеровских войск под Москвой в ноябре 1941 г. Гитлер взял на себя командование сухопутными войсками с их генеральным штабом. С 1939 г. вновь созданный Совет министров по вопросам обороны империи стал назначать во все военные округа "уполномоченных по национальной обороне", которые должны были для успешного решения задач "обороны" координировать работу всех военных и гражданских учреждений.

Гитлер создал также мощный разведывательный аппарат секретной службы рейха, главным объектом деятельности которого сразу же после прихода нацистов к власти стал Советский Союз. Разведывательные центры, работавшие против СССР, были организованы при германском посольстве в Москве, при Кенигсбергском университете, крупных монополиях и др. В 1941 г. был сформирован особый штаб руководства разведывательной и диверсионной работой в СССР. В его ведении находилось 60 школ, в которых проводилась подготовка агентуры для разведывательной и диверсионной деятельности. Общее руководство военной разведкой, контрразведкой и диверсионной деятельностью находилось в руках Управления разведкой (абвер). Разведывательную и подрывную деятельность против СССР вел и Отдел иностранных армий Востока, созданный при генеральном штабе сухопутных сил.

Гитлеровская армия с момента своего создания стала важным элементом аппарата подавления противников фашизма. Еще в 1936 г. на основании специального приказа Гитлера "О применении армией оружия" было разрешено

использовать ее для подавления "внутренних беспорядков". Войска СС осуществляли политику террора, устанавливали фашистский "новый порядок" путем массовых убийств, казней на оккупированных территориях в тесном взаимодействии с действующей армией.

В марте 1938 г. к Германии было присоединено независимое государство Австрия. Следующей жертвой фашистской агрессии стала Чехословакия. В результате Мюнхенского соглашения, заключенного в сентябре 1938 г. Англией, Францией с фашистской Германией, Чехословакия лишилась значительной части своей территории, присоединенной к рейху. Это был разгром независимого государства без военных действий, за которым последовала в 1939 г. и военная оккупация страны. В сентябре 1939 г. гитлеровцами была захвачена Польша. В июле 1940 г. немецкие войска заняли Париж, затем последовали новые победы агрессора.

К моменту нападения на СССР Германия контролировала обширные территории Центральной и Восточной, большую часть Западной и Северной Европы. В ее руках находилось побережье Балтийского моря, значительная часть Франции. Мощная военно-экономическая база оккупированных государств была поставлена на службу гитлеровской Германии, целью которой была провозглашена "защита цивилизации от угрозы большевизма", а фактически — уничтожение СССР.

Против Советского государства фашистская Германия вместе со своими союзниками и сателлитами выставила 5-миллионную армию (немецких, итальянских, румынских и других войск), на вооружении которой было 3500 танков, 4900 самолетов и пр.

В ходе второй мировой войны, в которой участвовало 61 государство, было убито более 50 млн. человек, 11 млн. уничтожено в фашистских концлагерях, 95 млн. стали инвалидами. Главную же тяжесть войны вынес на своих плечах Советский Союз, который в течение 4 лет вел Великую Отечественную войну, стоившую (по неуточненным данным) 30 млн. жизней его граждан. Советскому Союзу принадлежит решающая роль в разгроме фашистской военной машины, а вместе с ней одного из самых реакционных и агрессивных, претендующих на мировое господство государств в человеческой истории.

§ 3. Федеративная Республика Германия

Потсдамские соглашения и создание военно-контрольного управления оккупированной Германией. После безоговорочной капитуляции и полной оккупации союзники по четырехстороннему соглашению от 5 июля 1945 г. приняли декларацию о поражении Германии, которая стала юридической основой их законодательной и административной деятельности и создания военно-контрольного механизма управления оккупированными территориями.

Важнейшие соглашения по "германскому вопросу" были приняты на трехсторонней конференции СССР, США, Англии, проходившей в Потсдаме в июле—августе 1946 г. Здесь была впервые обнародована программа полного уничтожения германского милитаризма и нацизма. **Демилитаризация, декартелизация, денацификация и демократизация** были признаны в качестве основных принципов политики союзников по отношению к Германии, закрепленных в* документе: "Политические и экономические принципы, которыми необходимо руководствоваться при обращении с Германией в начале контрольного периода". Эти принципы были конкретизированы в требованиях уничтожения "в практически кратчайший срок" фашизма вместе с национал-социалистскими организациями, установления в Германии демократических свобод, разрешения и всемерного поощрения деятельности демократических партий и профсоюзов, постепенного введения выборности немецких органов управления от районных до земельных. Речь, таким, образом, шла о постепенном свободном самоопределении немцев в рамках единого государства.

Осенью 1946 г. в обстановке политического плюрализма были проведены первые выборы местных органов и ландтагов земель, в которых приняли участие Социалистическая единая партия Германии, Христианско-демократический союз, Либерально-демократическая и Социал-демократическая партия Германии.

Контроль за реализацией Потсдамских соглашений должен был осуществлять **Союзный контрольный Совет** (СКС), состоящий из глав военных администраций союзников, решения в котором должны были приниматься на основе консенсуса. Каждый член СКС имел право вето, которым и вое-

пользовалась в это время Франция, когда возник вопрос о создании центральных немецких департаментов.

Вся будущая подготовительная работа для СКС возлагалась на **Совет министров иностранных дел** союзников (СМИД). Явным диссонансом при декларировании в это время принципов единства Германии стала формула "Восточная и Западная зоны", возникшая в ходе общей дискуссии на Потсдамской конференции по поводу репараций. По этой формуле, с разных идейных позиций и стали проводиться в жизнь "экономические и политические принципы при обращении с Германией", принятые в Потсдаме.

Уже в июне 1946 г. на Парижской сессии СМИД госсекретарь США объявил о намерении объединить свою зону с британской и создать "Бизонию". Решение вопроса о создании единого государства Германии тем самым было поставлено в тупик. Его не могли впоследствии сдвинуть с мертвой точки многочисленные предложения СССР на Московской, Лондонской сессиях СМИД в 1947 г. и др. Бизония, по мере укрепления ее экономического единства, стала все больше приобретать черты отдельного государства со своими органами управления, Верховным судом, Центральным банкомипр.

Своеобразным парламентом этого политического объединения стал созданный в мае 1947 г. из представителей ландтагов земель Бизоний Экономический совет, которому были приданы законодательные полномочия в тех сферах, которые не были зарезервированы за оккупационными властями. Роль немецкого правительства, созданного из 5 бизона льных управлений, выполнял Директорат. В 1948 г. Экономический совет был увеличен вдвое, получив дополнительные функции главным образом в налоговой сфере. Директорат стал называться Исполнительным советом. Вопрос об общегерманском управлений, таким образом, снимался с повестки дня на длительное время. Некоторые уступки Франции по Руру сняли все препятствия для ее присоединения к Бизоний и создания единой, западной оккупационной зоны — Тризонии, границы которой и определили будущие границы ФРГ.

Проведение в жизнь Потсдамских соглашений по Германии. Принятые в Потсдаме соглашения должны были определить деятельность не только оккупационных властей, но и вновь создаваемых немецких органов управления.

Союзническое управление германской экономикой сводилось первое время к введению системы строгого контроля за производством и распределением с целью обеспечения немцев продуктами первой необходимости и репарационных поставок в счет возмещения ущерба странам", пострадавшим от войны. Более того, необходимо было ломать весь хозяйственный порядок в целях уничтожения военно-промышленного потенциала Германии.

Пункт 12 Потсдамских соглашений, касаясь изменений в отношениях собственности и управления в промышленности Германии, гласил: "В практически кратчайший срок германская экономика должна быть децентрализована с целью уничтожения существующей германской концентрации экономической силы, представленной особенно в форме картелей, синдикатов, трестов и других монополистических соглашений...". Речь шла, таким образом, о раздроблении немецких компаний на ряд мелких.

Во исполнение Потсдамских решений в 1946 г. был разработан план "по репарациям и уровню послевоенной Германской экономики", предусматривающий демонтаж промышленных предприятий и введение ограничений и запретов на выпуск многих видов продукции. Совокупный объем промышленного производства не должен был превышать 65% от уровня 1931 г. Полностью запрещалось производство любых видов вооружения, тяжелых грузовиков, авиастроение и пр., вводилось квотирование в сталеплавильную, станкостроительную, электрохимическую и другие отрасли промышленности.

Декартелизация встретила на своем пути с самого начала ряд трудностей, связанных прежде всего с разным толкованием ее в отдельных зонах. Стороны в СКС так и не смогли выработать общих критериев понятия "монополистическое объединение". Демонтаж крупных немецких предприятий угрожал полным срывом репарационных поставок, приводил к разрушению производства, превращая 2/3 его оборудования в металлолом. Декартелизация в связи с этим стала проводиться по принципу денацификации. Этому способствовало то, что значительная часть крупных немецких промышленников была арестована за соучастие в преступлениях рейха, а их имущество секвестировано. За исключением той его части, которая шла на репарационные поставки, оно передавалось в распоряжение земель.

Очень скоро встретились значительные трудности и на пути политики денацификации, проводившейся в основном по американскому плану — "выявить, выделить и изолировать из политической и общественной жизни активных нацистов и их пособников". Эта политика во всех оккупационных зонах была направлена главным образом против 6 млн. членов НСРПГ и ее организаций. Преступными организациями безоговорочно были признаны руководящий корпус НСРПГ, гестапо, СА, СС.

После Нюрнбергского процесса по делу главных немецких преступников в 1945—1946 гг. в проведение политики денацификации были подключены и немцы. Был принят ряд законов, на основании которых вводилась система местных немецких комиссий (шпрухкаммер) по денацификации и пр. Действуя вместе с трибуналами союзников, они были призваны выявлять нацистов, классифицируя немцев по степени их причастности к "Третьему рейху" на 5 категорий: "главные виновники", "обремененные виной", "менее обремененные", "попутчики" и "незатронутые".

Денацификация, несмотря на значительное число задействованных в ней организаций и учреждений, все больше превращалась в бюрократический фарс, ибо 95% выявленных лиц, связанных с нацизмом, не пострадали, продолжая впоследствии занимать видные должности в министерствах, судах, университетах, банках, бизнесе. Особенно неэффективна была система шпрухкаммер, которые обеляли многих сотрудничавших с фашистами лиц на том основании, что они были связаны с ними не по политическим, а по материальным соображениям.

Самым действенным итогом этой политики стало согласованное решение Московской сессии СМИД, утвержденное законом СКС в марте 1947 г., о ликвидации прусского государства как центра и вдохновителя германского "милитаризма и реакции". Это был скорее символический акт, так как Пруссия как государство фактически прекратила свое существование еще в 1945 г.

Действенная, а не мнимая денацификация, освобождение немцев от националистических, расовых идей, от национал-социалистских мифов об их "избранности", от экспансионистских устремлений требовала времени. Она происходила по мере изменения всего духовного климата страны, демократизации ее общественной и государствен-

ной жизни, чему способствовали как союзники, так и демократически настроенные слои западногерманского общества.

Курс на создание западногерманского "социального государства". Разрушение крупного экономического потенциала в ходе декартелизации в англо-американской зоне закончилось к 1950 г., в советской зоне еще раньше. Оно имело и определенные позитивные последствия, выразившиеся не только в структурной перестройке промышленности, в обновлении технологии производства, но и в принципиальном изменении всей государственной хозяйственной политики, направленной отныне не на милитаризацию, а на восстановление и рост промышленного производства в мирных целях.

С началом "холодной войны" в 1946—1947 гг. в западных зонах стала все активнее проводиться политика оздоровления германской экономики во имя обеспечения "безопасности вместе с немцами". Самим немцам предстояло и восстановить экономику, и определять стратегическое направление ее будущего развития.

Одной из первоочередных задач в послевоенной Германии стала реформа разрушенной финансовой системы страны, в которой процветала беспрецедентная инфляция, черный рынок с ценами, превышавшими официально зафиксированные в 20, 100 раз, в то время как заработная плата немцев была заморожена на уровне 1945 г.

Денежная реформа должна была сбалансировать денежную и товарную массу, восстановить доверие к немецкой марке как к надежному платежному средству и средству сбережения, упорядочить обязательства по выплате государственных и частных долгов, поднять уровень материального благосостояния немцев, обеспечить условия для свободы предпринимательства путем снижения налогового бремени и пр. Стабилизация валютной системы была выдвинута и главным условием "Плана Маршалла" — программы США по восстановлению Европы после второй мировой войны путем предоставления безвозмездной экономической помощи.

Западногерманская денежная реформа была осуществлена в 1948 г. жестким, конфискационным способом, с учетом положения социально незащищенных слоев общества. Старые рейхмарки были обменены на новые дойч-марки из рас-

чета 100 на 6,5. При этом 93,5% денежной массы уничтожалось, но заработная плата и пенсии перечислялись в равном соотношении, что гарантировало прожиточный минимум всем работающим и пенсионерам, а также стимулировало труд немцев, очень скоро поднявших свою страну из руин.

Стабилизации финансовой системы способствовал не только обмен денег, но и решительный отказ государства от финансирования промышленного развития, возможного в то время только за счет дополнительной эмиссии, выпуска "деревянных" дойч-марок. Лишь топливно-энергетическая, добывающая промышленность, черная металлургия в 1948—1951 гг. субсидировались государством. Прямые субсидии государства впоследствии были ограничены тремя направлениями: внедрением научных достижений, социальной помощью на переобучение персонала, развитием транспортной инфраструктуры.

Вместе с денежной реформой была проведена **налоговая реформа,** резко снижена ставка подоходного налога, проведена либерализация цен. Как главное условие успеха денежной реформы было создание и дееспособной банковской системы. В американской зоне Центральный банк земель, получивший активы и другое наследство отделений старого Имперского байка, был учрежден еще в конце 1946 г., во французской — в 1947 г., в английской — до денежной реформы в марте 1948 г. В январе 1948 г. был воссоздан и центральный банк, получивший название Банк немецких земель (БНЗ), который, согласно закону, должен был проводить самостоятельную денежную политику, не подчиняясь указаниям никаких партийных, общественных и государственных (кроме судебных) органов. Более того, его деятельность, согласно ст. 4 Закона, приравнивалась к органам управления объединенной западной экономической зоны.

Основными задачами БНЗ стал контроль за эмиссией банкнот, обеспечение платежеспособности земельных банков, координация их деятельности путем издания распоряжений, касающихся кредитной политики, осуществление безналичных платежей между землями и по сделкам с зарубежными кредитными учреждениями.

С первых же дней обращение Дойч-марки Экономическим управлением Западной объединенной зоны и ее оккупационными властями было объявлено об окончании периода "принудительной экономики". В апреле 1948 г. вступил в

действие "План Маршалла". В экономику Германии были влиты миллиарды долларов. Новая валюта была признана населением, пустые магазины заполнились товарами.

В немецком обществе не отдавалось предпочтения в это время ни анархически функционирующему капиталистическому рынку, ни централизованно-плановому управлению экономикой. В ходе проведенного еще в 1945 г. референдума по вопросу о собственности и в советской, и в американской зонах преимущество было отдано общественным формам собственности. В американской зоне это решение не было проведено в жизнь. В английской зоне на "социализацию" собственности было наложено вето оккупационными властями.

Большинство немцев было настроено на выбор некоего центристского "третьего курса", создание "социального рыночного хозяйства" и "социального государства". На этом направлении предстояло, с одной стороны, обеспечить экономическую свободу, гарантированную правовым государством, с другой — социальную справедливость. Основы германской экономической политики "третьего пути" формировались в ходе дискуссий о будущей конституции страны, в том числе и в Парламентском совете, состоящем из представителей германских земель, призванных ее разработать.

По мере успехов экономического развития все настойчивее стали звучать требования о создании объединенного западногерманского государства и о дальнейшем четком определении его социально-экономических и политических ориентиров. В июле 1948 г. с-такими рекомендациями, без учета мнения СССР, выступили США, Англия, Франция, Бельгия, Голландия.

Дискуссии в Парламентском совете шли вокруг двух моделей "социального государства". Буржуазные партии христианского толка (окончательно оформившийся в партию в 1950 г. **Христианско-демократический союз (ХДС)** и **Христианско-социальный союз** (ХСС), основанный в 1945 г. в Баварии в качестве региональной партии) предлагали создание "социального капитализма". **Социал-демократическая партия Германии** (СДПГ), восстановленная в 1946 г., — создание "демократического социализма". Между ними было много общих точек соприкосновения. Формула "социального государства" и возникла как попытка совместить разно-

плановые интересы отдельных слоев общества в чрезвычайно сложной ситуации послевоенной разрухи.

Ни одна из немецких партий не настаивала на включение в конституцию указаний на конкретный путь экономического развития в надежде на победу в предстоящих выборах в рейхстаг. Ведущая политическая сила — партия Христианско-демократический союз во главе с ее лидером К. Аденауэром, будущим бессменным (в течение 14 лет) канцлером ФРГ, заявляла об опоре на "христианскую традицию, демократию и социальное рыночное хозяйство".

На выборах 14 августа 1949 г. немцы проголосовали за ХДС/ХСС, которые вместе с малыми буржуазными партиями получили большинство в рейхстаге. Они тем самым проголосовали и за создание "социального рыночного хозяйства", "социального государства" Германии.

Определив в качестве стратегического направления создание и поддержание рыночно конкурентных порядков, государство проводило политику деконцентрации производства, вводило контроль за деятельностью монополий, за ценообразованием, всемерно поощряя создание новых, прежде всего средних и мелких фирм. С этой целью упрощались правовые формы их регистрации при получении статуса юридического лица, предоставлялись льготные кредиты и пр. Проведение в жизнь политики социального рыночного хозяйства привело к бурному экономическому росту, получившему в западногерманской печати название "экономического чуда". Уровень довоенного развития был достигнут в Западной Германии в целом к концу 1950 г.

Образование **ФРГ.** Оккупационный статут. В преддверии скорого принятия конституции возникла необходимость и в определении новых принципов взаимоотношений между оккупационными властями и местными органами управления. Будущая конституция фактически снимала с повестки дня вопрос о заключении послевоенного мирного договора с Германией, способствовала правовому закреплению ее раскола на две части: ФРГ и ГДР.

В связи с этим в апреле 1949 г. был принят так называемый Оккупационный статут, разработанный западногерманскими оккупационными властями. Статут сохранял экономический и политический контроль США, Англии и Франции в Западной Германии, в частности, предоставив им право осуществлять надзор за соблюдением Основного

закона ФРГ и конституций земель, отменять все местные законы, противоречащие им.

8 мая 1949 г. **Основной закон Федеративной республики Германии** был принят Парламентским советом и утвержден военными губернаторами США, Франции, Англии. Термины "Учредительное собрание" и "конституция" были сняты из употребления по настоянию самих немцев как "подразумевающие явный сепаратизм". Основной закон должен был обозначать "временный характер" установленных им конституционных порядков. Фактически после одобрения его всеми землями Западной Германии (кроме Баварии, подтвердившей, однако, свою принадлежность к ФРГ) в конце мая 1949 г. он вступил в действие в качестве постоянной Конституции ФРГ.

23 мая 1949 г. считается днем образования государства ФРГ. Институт военных губернаторов был преобразован в институт "военных комиссаров" западных держав в Германии. 14 августа 1949 г. были проведены первые выборы в бундестаг, 12 сентября 1949 г. создан бундесрат, через три дня избраны президент и федеральный канцлер. Но и после выборов ФРГ, даже формально, не стала обладать полнотой суверенитета, так как сфера внешних отношений, внешней торговли и др. оставалась прерогативой верховных комиссаров.

В 1951 г. Оккупационный статут был пересмотрен в сторону большего расширения полномочий государственных органов ФРГ, в частности, был снят контроль над федеральным и земельным законодательством, правительственным органам ФРГ были переданы некоторые полномочия в сфере внешней торговли и валютного регулирования, в том числе и в вопросах денежной эмиссии.

В 1952 г. был подписан договор о создании в рамках Европейского оборонительного сообщества (ЕОС) "европейской армии", а также Общий договор между ФРГ и оккупационными державами, согласно которому "оккупация заканчивалась" и за ФРГ признавалась "полная власть суверенного государства во внутренних и внешних делах". Вютвет на это была создана Организация Варшавского договора (ОВД), в которую с первых дней включалась ГДР. Завершился раздел мира на два блока противостоящих стран: социалистических и капиталистических.

Конституция 1949 г. Свой первый раздел Конституция 1949 г. посвящает правам человека, подчеркивая тем самым

их приоритет перед всеми другими положениями. Этот раздел более чем другие несет на себе нагрузку отрицания порядков "Третьего рейха", провозглашая "ненарушимость человеческого достоинства", "неприкосновенность" и "неотчуждаемость" прав человека (ст. I), среди которых — право на жизнь и личную неприкосновенность, равенство всех перед законом. Здесь прямо звучит осуждение прошлого, когда физически уничтожались тысячи "расовонеполноценных" и "нежизнеспособных" немцев, проводилась принудительная стерилизация и пр. Среди других прав, не так подробно представленных в Основном законе, как в Веймарской конституции 1919 г., — свобода вероисповедания и совести (ст. 4), свобода выражения мнений, собраний (ст. 8), союзов и обществ, в том числе и "для охраны и улучшения условий труда и экономических условий" (ст. 9), свобода передвижения (ст. 11), выбора профессии (ст. 12), тайна переписки (ст. 10), неприкосновенность жилища (ст. 13), основные права в сфере правосудия, например, на "законного судью" и пр. В этом перечне особое место занимает право на петиции (жалобы) в органы государственной власти отдельных лиц и их объединений, которые рассматриваются в ФРГ не только как гарантия защиты прав человека, но и как одна из форм непосредственного влияния граждан на процессы принятия политических и правовых решений.

Перечень этих прав дополняется гарантиями, закрепленными в самой Конституции или в текущем законодательстве. Так, предоставление свободы совести сопровождается правом на отказ от военной службы против своей совести, в соответствии с которым в 1973 г. был принят "Закон о гражданской службе для лиц, отказывающихся от военной службы". Статья 5 Конституции о свободе мнений сопровождается положением о свободе информации, являющейся основой формирования общественного мнения, а также — о запрещении цензуры. В соответствии с Законом 1975 г. (пункт "с" ст. 45 Основного закона) был создан специальный Комитет по петициям, который может заслушивать подателей жалоб, запрашивать соответствующую информацию, имея доступ для этой цели во все учреждения и пр. В бундестаге ежемесячно заслушиваются доклады о рассмотренных Комитетом петициях и пр.

Защита социальных прав не получила в Основном законе значительного места, более полно она закреплена в

конституциях отдельных земель, обогащена судебной практикой, в том числе Федерального конституционного суда (ФСК), и непосредственно действующими в ФРГ нормами международного права о правах человека. Например, закрепленное в Конституции право на жизнь и личное достоинство трактуется ФКС как признание того, что "государство во всяком случае должно гарантировать каждому человеку минимум материального благополучия для достойной жизни".

Социальные права закрепляются и самим фактом провозглашения ФРГ социальным государством. В этом контексте дается и трактовка права собственности, повторяющая соответствующие положения Веймарской конституции: "Собственность обязывает. Владение ею есть служение общему благу", а также положение Основного закона о возможности государства на основе закона принудительно отчуждать собственность, в том числе обобществлять земли, общественные ресурсы и средства производства "для общего блага" (ст. 15).

В разделе II Основного закона (ст. 20) дается общее определение государства ФРГ как государства демократического, социального и федеративного. Наряду с демократическими правами и свободами к основополагающим конституционным принципам Основной закон относит "народный суверенитет" и "разделение властей", или осуществление власти народа через посредство "специальных органов законодательной, исполнительной власти и правосудия" (ст. 20 (2)). Разграничивая органы трех ветвей власти, Основной закон запрещает совмещение их функций, вмешательство в дела друг друга и пр. Принцип невмешательства особенно строго проводится в отношении органов правосудия.

Демократический характер государства ФРГ рассматривается Основным законом в единстве с его социальным и правовым содержанием. Социальное государство понимается при этом как государство, осуществляющее политику социальной справедливости, ослабления социального неравенства, защищающее социально-экономические права граждан в том смысле, как они звучат во Всемирной декларации прав человека: "Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилье, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостоя-

ния его самого, его семьи, и право на обеспечение по случаю безработицы, болезни, инвалидности и т. д. ...".

Возможность осуществления этих прав, казавшаяся недостижимым послевоенным идеалом, обеспечивается ныне в ФРГ высоким уровнем экономического развития, позволяющим 50% бюджета страны тратить на стимулирование экономики и социальное обеспечение, повышение жизненного уровня своих граждан.

В ФРГ существует в настоящее время самое развитое законодательство, регулирующее сферу трудовых отношений. Так, в связи с резким увеличением числа безработных в начале 50-х гг. в соответствии с "Законом о стимулировании занятости" 1958 г. началась выплата пособий всем безработным, которая зависит от продолжительности периода занятости работника до увольнения, размера уплачиваемых страховых взносов по безработице, возраста и состава семьи безработного. Важным элементом реформы в социальной области стало введение "тарифной автономии", при которой отношения между наемными работниками и предпринимателями регулируются соглашениями между отраслевыми и региональными профсоюзами и союзами работодателей. В это же время стала формироваться система участия наемных работников в управлении фирмами через наблюдательные советы на предприятиях, действующая с 1976 г. во всех крупных корпорациях. "Великим социально-политическим завоеванием" в ФРГ считается пенсионная реформа 1957 г., устанавливающая динамическую систему пенсий, и пр.

В Основном законе, как уже отмечалось, социальная и правовая характеристики государства ФРГ совмещены, основополагающий принцип правового государства провозглашен в ст. 20(3): "Законодательство связано конституционным строем, исполнительная власть и правосудие — законом и правом". Этот принцип детализируется многими статьями Конституции, в частности раздела IX — "Правосудие".

Федеральный характер государства традиционен для Германии. Эта форма организации государственного единства прошла здесь сложный путь от "гегемонистского федерализма" к нынешней модели "кооперативной федерации".

Субъекты германской федерации имеют свои конституции и администрацию. К конституциям земель предъяв-

ляется лишь требование соответствия "основным принципам республиканского, демократического и социально-правового государства" (ст. 28(1)), но унитарная тенденция проявляется в Основном законе 1949 г. еще в большей мере, чем в Веймарской конституции 1919 г.

В разделе VII — "Законодательство федерации" выделяется также широкая сфера, регулируемая исключительно законами федерации: внешние отношения, оборона, гражданство, валюта, таможенное и торговое право и пр. (ст. 73); сфера конкурирующего законодательства: гражданское и уголовное право, судоустройство и судопроизводство, право союзов и собраний и пр. (ст. 74); сфера "рамочного" законодательства: правовое положение лиц, состоящих на государственной службе, общие принципы в области высшего образования, охотничьего дела и пр. и сфера законодательных полномочий земель, "в той мере, в какой... законодательная власть не предоставлена федерации" (ст. 70(1)).

Сфера исключительного законодательства федерации при этом расширена за счет конкурирующего законодательства путем включения в нее системы мер и весов, выпуска бумажных денег, охраны промышленной собственности, авторского и патентного права и пр. Более того, при определении права на исключительное законодательство Основной закон требует соблюдения лишь одного условия — "необходимости" в федеральном законодательстве (ст. 72(2)), которая определяется самой федерацией и никогда не оспаривается ФКС.

Расширение законодательных полномочий федерации происходит и благодаря решениям ФКС, опирающегося на традиционную для Германии доктрину — "в силу внутренней связи", когда суд признает наличие неписаных полномочий государства, или если они (законодательные полномочия) "недостаточно точно определены" или связаны с решением вопросов, "определенно относящихся к компетенции федерального законодательства".

По иному, чем в Веймарской конституции, трактуется и "конкурирующее законодательство". Федерации по Основному закону предоставляется право принять закон, даже если ранее был принят по этому вопросу закон земельный. Здесь действует принцип: "федеральное право ломает право земель".

Объективные процессы расширения полномочий центра в федеративном, демократическом государстве между тем не могут быть беспредельными. Приоритет в сфере "выполнения государственных задач", исполнительно-распорядительные полномочия (ст. 30 Основного закона) принадлежат по Основному закону землям.

В наиболее спорной сфере конкурирующего законодательства интересы земель также ограждаются (ст. 72(2)) требованиями предоставления федерации законодательных полномочий только в том случае, если данный вопрос не может быть эффективно урегулирован законодательством отдельных земель, если урегулирование данного вопроса законодательством одной земли может нанести ущерб интересам другой земли или всей стране в целом и если этого требует сохранение "правового и экономического единства, в частности обеспечение единообразия жизненных условий".

"Единообразие жизненных условий" и лежит в основе новой формы германского федерализма, получившего название "кооперативного". Новая модель кооперативного федерализма — продукт своего времени, когда в послевоенных условиях резко возросла взаимозависимость федерации и земель в решении экономических и социальных проблем, а под влиянием усилившейся мобильности населения, потоков беженцев, деятельности оккупационных властей были подорваны корни исторически сложившегося своеобразия германских земель и пр.

Это "единообразие" и определяет стремление федерации и земель к координации своих действий, к унификации права и административной практики. В новых условиях все большее значение приобретают не диктат центра, не "экзекуция", а такие рычаги управления, как выверенная финансовая политика и государственное регулирование экономики, общие задачи в области энергетики, транспорта, жилищного строительства. Решение этих задач связано прежде всего с финансированием. Не случайно созданный на основе ст. 88 Основного закона Немецкий федеральный банк называют в ФРГ "четвертой властью", "параллельным правительством".

Основополагающие принципы конституционного устройства ФРГ находят непосредственное выражение и в системе высших органов государственной власти: бундестага, бундесрата, президента, правительства и органов правосудия.

Высшим органом законодательной власти, по Конституции 1949 г., является **бундестаг,** избираемый на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования (на 4 года) лицами, достигшими 18-летнего возраста. "Всеобщему" и "равному" характеру выборов не соответствует, однако, правило избирательной системы, согласно которому менее 5% голосов, поданных за политическую партию (партиям Основной закон отводит главную роль в формировании политической воли народа), вообще не учитываются при распределении мандатов. Недостижимость "равенства" выборов определяется и неравными финансовыми возможностями мелких партий или независимых депутатов. Финансирование предвыборной деятельности партий из государственного бюджета не решает также проблемы равенства, так как пособия распределяются государством только между теми партиями, которые после окончательного подведения итогов выборов получили 50% голосов в конкретном избирательном округе.

Наряду с законодательными полномочиями, и прежде всего с полномочиями утверждения бюджета, бундестаг избирает главу правительства, **канцлера,** несущего перед ним ответственность. Он обладает и другими важными контрольными функциями, в связи с чем может вызвать на свои заседания любого члена федерального правительства (ст. 43(1)), назначить следственную комиссию, а федеральный министр финансов обязан ежегодно представлять бундестагу и бундесрату отчет "о доходах и расходах, а также о состоянии активов и пассивов выполняемого бюджета" (ст. 114). Неодобрение бундестагом деятельности правительства влечет за собой вотум недоверия, который выражается не отдельному министру, а федеральному канцлеру, вместе с которым должно уйти в отставку и правительство. Отставка, однако, возможна при условии выбора бундестагом большинством голосов его преемника (правило так называемого "конструктивного вето").

Объективная тенденция централизации государственной власти, доминирования федерации в вопросах законодательства определяет особое стремление германских земель влиять на 'Государственную политику в целом через бундесрат, который, согласно" Основному закону, является не представительством земель, а федеральным органом власти, состоящим из членов земельных правительств.

Согласие бундесрата необходимо, как правило, при принятии законов, относящихся к конкурирующей сфере, затрагивающих интересы земель. Для этих законов (в настоящее время большинство законов принимается с согласия бундесрата) отрицательное решение бундесрата носит характер абсолютного вето. Бундесрат принимает участие и в утверждении бюджета, осуществляет вместе с бундестагом надзор над организацией органов власти земель (ст. 84(3—4)). Его согласие требуется при применении мер принуждения к землям, не выполняющим "возложенных на них обязанностей" (ст. 37(1)).

Глава государства — **президент республики** — выбирается большинством голосов особого органа — федерального собрания, состоящего из членов бундестага и равного числа членов, избираемых народными представительствами земель на пропорциональной основе. Президент выступает прежде всего в качестве представителя республики во внешних делах, хранителя конституционного строя. Основной закон отказался от дуалистической концепции Веймарской республики: "президент-рейхстаг".

Как независимая, фактически бесконтрольная (все его распоряжения контрасигнуются канцлером) и политически нейтральная фигура, отстраненная от решающего участия в высшем государственном руководстве, он, кроме представительств в международных делах, назначает и увольняет федеральных судей, ряд категорий федеральных служащих, обладает "в отдельных случаях" правом помилования, промульгирует принятые законы.

Основной закон лишает главу государства исконно германского права командования вооруженными силами, возлагая эти обязанности в мирное время на министра обороны, во время войны — на канцлера. Установленный таким образом контроль бундестага над вооруженными силами был подкреплен впоследствии законами 1956 и 1976 гг. о создании, а затем усилении полномочий специальной парламентской комиссии бундестага по обороне, которая наделялась правами следственной комиссии. Введена была также должность уполномоченного бундестага "по обороне" для охраны основных прав (ст. 45 (а) и 45 (в)).

В ст. 61 Конституции предусматривается возможность отстранения от должности президента по обвинению в умышленном нарушении им Основного закона или другого феде-

рального закона. Вопрос о его виновности и лишении должности принадлежит ФКС.

Роль главной политической фигуры Основной закон отводит, таким образом, не президенту, а канцлеру, который выбирается большинством членов бундестага по предложению первого. Им становится лидер партии большинства в бундестаге. Усиление роли канцлера в ФРГ сближает форму германского государства с президентской системой США или Франции. Эта тенденция усиливается почти неизменным формированием правительства партией канцлера ХДС в союзе с ХСС. С 1949 г. до 1998 г. эти партии бессменно находились у власти, за исключением тринадцати лет правления социально-либеральной оппозиции.

Канцлер без одобрения бундестага формирует кабинет министров и делает представления об увольнении министров, обязательные для президента. Но главное — он направляет всю внешнюю и внутреннюю политику страны и несет за нее ответственность только перед бундестагом (ст. 65).

Основным гарантом правового государства ФРГ является, по Конституции 1949 г., ФКС, который выбирается бундестагом и бундесратом и стоит во главе судебной системы страны. По отношению ко всем конституционным органам ФКС является единственной и независимой судебной палатой. Он рассматривает конфликты федерации и земель, споры об объеме их прав и обязанностей, контролирует правовые нормы на их совместимость с нормами более высокого ранга и объявляет их не.имеющими юридической,силы.

В 1969 г. в целях усиления охраны прав граждан был принят закон, положения которого составили содержание пункта 4 "а" ст. 93 Конституции 1949 г. На основании этого закона ФКС призван рассматривать дела по искам всех лиц, считающих неконституционными действия государственных властей, ибо они нарушают их основные права. В этом случае ФКС действует в качестве высшей апелляционной инстанции.

К таким жалобам, однако, предъявляются жесткие требования, в том числе требования предоставления доказательств, что все другие пути восстановления нарушенных прав были исчерпаны жалобщиком. Благодаря этому 98% таких жалоб ФКС просто не рассматривается. Судьи независимы и подчиняются только закону (ст. 97(1)).

В соответствии с требованиями правового государства Конституция 1949 г. отличается жестким и обширным перечнем "гарантий основ свободного демократического порядка". "Воинствующая демократия" между тем несет в себе, по признанию самих немецких государствоведов, опасность нарушения демократических принципов конституции. Так, на основании ст. 18 Основного закона каждый, кто использует свободу выражения мнений, печати, собраний, образования союзов и обществ и пр. "для борьбы против основ свободного демократического порядка, лишается этих основных прав". Решение вопроса, использовались ли те или иные права с целью борьбы "против демократического порядка", принадлежит только ФКС, который не может исключить, как показала практика, политических пристрастий своих членов.

§ 4. Объединение Германии

Объединению Германии предшествовал глубокий социально-экономический и политический кризис в ГДР, который назревал в течение последних 4 лет и привел к стремительным темпам объединения ГДР и ФРГ в течение одного года, с октября 1989 г. по октябрь 1990 г., когда на политической карте Европы появилось новое объединенное государство Германии с 78 млн. населением.

Сверхцентрализованная система управления выявила полную неспособность обеспечить динамичное развитие экономики ГДР. Начались перебои с поставкой промышленных товаров, росла инфляция. Немцы рвались в обеспеченную Западную Германию. Все настойчивее звучавшие требования открытия границ, сопровождавшиеся массовыми демонстрациями, стали началом революционных перемен в стране.

В мае 1989 г. после открытия венгерско-австрийской границы началось бегство восточных немцев через Венгрию за границу, что грозило обезлюдить страну. В результате этих событий после бессменного 18-летнего правления был снят со своего поста Председатель Государственного совета и Генеральный секретарь СЕПГ Э. Хоннекер. Самая массовая в истории начавшихся мирных революций в Восточной Европе демонстрация в ГДР, в начале ноября 1989 г., в которой приняли участие 1 млн. человек, привела к удовле-

творению требования об открытии границы. В результате правительство полностью потеряло контроль над толпами "экскурсантов", что окончательно размыло экономику ГДР, и без того ослабленную в это время.

Тогда же на повестку дня встает новое, более радикальное требование — объединение с ФРГ. Ответом на эти массовые требования, в условиях полного невмешательства Москвы в немецкие события, стало выступление канцлера ФРГ Гельмута Коля в западногерманском бундестаге с программой из 10 пунктов, посвященной развитию отношений между обоими германскими государствами.

Эта программа состояла из перечня постепенно осуществляемых мер укрепления сотрудничества двух немецких государств, обещания немедленной конкретной помощи ГДР в гуманитарной сфере, в частности создания валютного фонда для финансирования поездок восточных немцев к западным (ФРГ еще в 1983—1984 гг. становится одним из главных кредиторов ГДР), предложения о создании договорного немецкого сообщества с новыми совместными институтами и расширением функций уже имеющихся. Подтверждая необходимость развивать и углублять сотрудничество с ГДР, канцлер высказывал намерение создать в будущем конфедеративное объединение Германии.

Осуществление программы, оговаривалось рядом условий: если в ГДР будут в обязательном порядке решены и необратимо начаты "принципиальные перемены политической и экономической системы". Это означало достижение государственным руководством ГДР с оппозиционными группами соглашения об изменении конституции, о новом демократическом законе о выборах с участием несоциалистических партий и пр.

Планы "многоразового объединения" обоих государств были выдвинуты и новым премьер-министром ГДР Г. Модровым. Одной из последних инициатив объединения Германии стало предложение аккумулировать все лучшее, что имелось в ГДР и ФРГ, реализация которого должна была создать, с наименьшими потерями и более совершенным законодательством, действительно новое государство Германии. Указывалось при этом на положительный опыт системы всеобщей трудовой занятости в ГДР, на достижения в сфере народного образования, беспримерные результаты в спорте и пр. Мыслилось, что переходный период продлится

2—3 года. Все эти планы, находившие понимание у социал-демократов ФРГ, под напором реальных событий были отброшены.

Мирное объединение Германии могло быть проведено только договорным путем. Первым крупным шагом на этом пути и стал Договор об экономической, валютной и социальной унии от 18 мая 1990 г., вступление в действие которого привело к денежной реформе. В результате марки ГДР были заменены Дойч-марками, ставшими единым платежным средством на территории еще параллельно существующих двух немецких государств. При этом в ГДР сохранялся прежний уровень заработной платы, стипендий, пенсий, квартирной и арендной платы за жилье и гарантированы денежные вклады населения, перечисляемые 1 к 1 до 2 тыс. марок для детей, 4 тыс. марок для взрослых и 6 тыс. марок для пенсионеров. Вклады сверх этих сумм перечислялись из расчета 1 к 2. Германия не только включалась в сферу действия дойч-марки, но и в Общий рынок Европейского сообщества.

Условия денежной реформы стали сокрушительным ударом по и без того расшатанной экономике ГДР, привели к росту задолженности ее предприятий, на которых была крайне низкая, по сравнению с западногерманской, производительность труда. В целях снижения накала оппозиционных настроений в ГДР были повышены размеры пенсий, частично погашен дефицит ее государственного бюджета, создан специальный фонд помощи экономики ГДР и пр.

Следующим важным шагом на пути достижения германского единства стал договор между ГДР и ФРГ, подписанный в августе 1990 г., согласно которому в целях достижения правовой унификации создавалась "единая избирательная территория", на которой все выборы должны были проходить по избирательным законам и правилам, принятым в ФРГ.

Уже 23 августа 1990 г. Народная палата ГДР принимает решение о присоединении к ФРГ. 31 августа договор об объединении был подписан обеими сторонами. 13 сентября на одном из последних заседаний он был ратифицирован Народной палатой ГДР, а затем бундестагом и бундесратом ФРГ. Согласно этому политическому договору 5 воссозданных восточногерманских земель с 3 октября 1990 г. должны были быть включены в состав ФРГ.

В договоре были закреплены также признание земельной реформы, осуществленной еще в годы правления советской военной администрации, и предоставление жителям ГДР права пользоваться благами системы социального обеспечения ФРГ. При этом особо оговаривалось, что вся собственность, конфискованная в период оккупации Советской Армии с мая 1945 г. по 1949 г., возврату не подлежит.

Вместе с тем стороны соглашались с настоятельной необходимостью возвращения частной собственности прежним владельцам за счет "реорганизации общественного имущества", при этом возможность компенсации за потерянную собственность признавалась лишь в случае невозможности ее возврата. Остались, однако, нерешенными такие вопросы, как порядок оказания финансового и экономического содействия развитию новых земель. Вставали проблемы и с разгосударствлением "народных предприятий" ГДР, ибо не были выработаны соответствующие нормы, регулирующие деятельность ведомства по опеке над ними, о способах компенсации за национализированное в свое время имущество и пр.

При подписании и последующей ратификации Договора об объединении Германии от 31 августа 1990 г. вообще не вносились предложения о разработке новой конституции. Между тем дебаты по этому вопросу, предшествующие объединению, не были праздными. Речь шла о том, будут ли восточные и западные немцы равноценными гражданами нового государства, а основа их объединения равноправной.

Создатели Основного закона ФРГ 1949 г. рассматривали себя в качестве представителей всего населения бывшей Германии, создавших его, как указано в преамбуле, в целях сохранения национального и государственного единства, и за тех немцев, "которым было отказано в сотрудничестве". Основной закон содержал призыв ко всему германскому народу "путем свободного самоопределения осуществлять до конца единство и свободу Германии". Статья 146 подчеркивала переходный характер Основного закона, предполагая прекращение его действия "в день, когда вступит в действие Конституция, принятая свободным волеизъявлением немецкого народа".

Но в текст Основного закона была включена впоследствии ст. 23, предусматривающая вступление Основного зако-

на в силу и "в остальных частях Германии... по их присоединении". Именно эта статья и была взята на вооружение правыми партиями ГДР перед выборами в Народную палату весной 1990 г. На этих выборах решительную победу одержал "Альянс ради Германии", возглавляемый вновь созданной по примеру ФРГ Христианско-демократической партией ГДР. Западногерманские партии уже в это время стали занимать доминирующие позиции в партийной системе Германии.

После объединения была образована Конституционная комиссия, чтобы приспособить Основной закон к новым условиям единого государства путем поправок, которые должны были вноситься восточными землями до 1993 г. Вносились в основном поправки, реализация которых была или невозможной, или неприемлемой для ФРГ. Например, о гарантиях полной занятости, или права на жилье, о признании большего значения такой формы непосредственной демократии, как референдум, и пр.

Значительным дополнением к Конституции стал итоговый документ СМИД четырех великих держав, подписанный в Москве 12 сентября 1990 г. по формуле 2 плюс 4 (Восточная и Западная Германии и 4 великих державы), призванный обеспечить внешние условия германского единства.

Статья 1 договора устанавливала незыблемость границ Германии, в первую очередь ее западных границ с Польшей, ст.- 2—3 посвящались запрету производства, владения и распоряжения ФРГ оружием массового уничтожения. В соответствии с договором Германия должна была сократить свои вооруженные силы до согласованного предела и строго придерживаться требования, чтобы с ее земли "исходил только мир". В ст. 4—5 говорилось о временном пребывании советских войск на территории ГДР — до 1994 г. и о других военных аспектах в связи с признанием полного суверенитета ФРГ во внутренних и внешних делах.

Трудности объединительного процесса выявились очень скоро, как и политические, экономические, социально-психологические различия Запада и Востока Германии, которые оказались более стойкими, чем предполагалось ранее.

Восстановление хозяйственной жизни, которая десятилетиями формировалась в ГДР на основе затратной

экономики, требовало колоссальных денежных вливаний, приведших к повышению подоходного налога в ФРГ на 5%, цен на нефтепродукты и пр., что не встретило понимания, особенно у западных немцев. Бюджет федерации предполагалось пополнить за счет приватизации "народных предприятий" ГДР. Закон о приватизации и реорганизации общественного имущества был принят еще в ГДР 17 июля 1990 г.

Реализация этого закона была возложена на одну из крупнейших холдинговых компаний, которая к концу 1991 г. стала организацией, выступающей как доверенное лицо и формальный владелец 14 тысяч предприятий, расположенных на территории ГДР с числом занятых в 7 млн. человек. Непосредственно эту деятельность выполнял Попечительский совет компании, который был подчинен министерству финансов и стал де-факто в ФРГ федеральным министерством структурных преобразований промышленности Востока. Его функции все время усложнялись (при отсутствии их нормативной основы). Сначала он должен был решать задачи приватизации "народных предприятий" (при этом преследовалась цель получения инвестиций, сохранения рабочих мест, а также устранения вреда, нанесенного окружающей среде), затем — задачи санации, повышения производительности труда, выпуска дешевой продукции.

Но продукция предприятий ГДР была неконкурентоспособна. Губительно сказывалась и потеря такого емкого рынка, как СССР, развал СЭВ. Усугубило тяжелое положение восточных предприятий и увеличение правительством Г. Коля в 1990—1992 гг. тарифов, что без повышения производительности труда, которая в ГДР составляла лишь 40% от Западной Германии, могло привести лишь к усилению неконкурентоспособности продукции восточной промышленности.

Серьезной преградой на пути структурной перестройки промышленности стало прежде всего отсутствие покупателей на приватизированные предприятия и то обстоятельство, что в результате тщательного обследования была признана целесообразной экономическая санация только 10% промышленных предприятий ГДР, остальные подлежали ликвидации. К началу 1991 г. Попечительскому ведомству

удалось выручить за 1 тыс. приватизированных предприятий всего 4 млрд. марок, а из государственного бюджета, чтобы ослабить груз безработицы, в восточную промышленность было влито 300 млрд. марок.

ГДР не знала безработицы, в объединенной Германии она стала повсеместным явлением, особенно больно ударившей по Востоку за счет сокращения штатов, ликвидации нерентабельных предприятий, из-за более слабой дисциплины труда и пр.

К моменту подписания договора об объединении в бывшей ГДР уже насчитывалось 600 тыс. безработных, 1,8 млн. человек были частично заняты. Ежедневно число потерявших работу увеличивалось на 30—40 тыс. человек. В 1992 г. из числа работающих в 1989 г. восточных немцев потеряли работу 45%. Только в одном Берлине в 1993 г. было зарегистрировано 250 тыс. безработных.

Задачи снижения уровня безработицы и повышения производительности труда, широкой модернизации восточных предприятий были поставлены на первом же объединенном заседании бундестага в октябре 1990 г. Безработицу удалось снизить только благодаря введению неполного рабочего дня, предоставлению права на более ранний уход на пенсию, путем создания новых рабочих мест, обществ занятости, привлечения финансовых средств федерации на переобучение, переквалификацию рабочих и пр. В ФРГ практиковались и другие, более жесткие меры: предоставление в безотказный наем рабочей силы, занятой на предприятиях восточных земель, западным фирмам, досрочное увольнение на пенсию, особенно женщин-матерей, пользующихся семейными пособиями, и пр.

Развитие среднего и мелкого бизнеса, ставшее главной заботой еще послевоенного правительства ФРГ, также принесло определенные результаты. К 1994 г. около 20% самодеятельного населения ФРГ трудилось на предприятиях, число работающих на которых не превышало 5 человек. Но они не были защищены законами от увольнения.

Крайне остро перед объединенной Германией встала и проблема жилья. Закон о собственности, принятый после объединения Германии, фактически дал право бывшим собственникам требовать возвращения пятой части всех квартир ГДР. Все сданное в аренду жилье (то есть половина из

7 млн. квартир в ГДР, которые принадлежали коммунам и кооперативам) дотировалось ранее исключительно за счет государственных средств. Вопросами же финансирования жилищного строительства в бывшей ГДР ведал Государственный банк, который стал дочерним банком Попечительского ведомства под названием Немецкий кредитный банк. Несмотря на государственные кредиты, накопившиеся проценты по старым долгам и другие расходы поставили этот банк на грань банкротства. Чтобы спасти положение, была резко поднята квартирная плата за жилье, которая к концу 1991 г..увеличилась в бывшей ГДР в 4 раза. Нехватка жилья росла и за счет непрекращающегося потока эмигрантов в ФРГ, число которых только в 1992 г. достигло три четверти миллиона человек, — больше, чем в остальных странах Европы, вместе взятых.

Не могло решить проблему жилья, трудоустройства эмигрантов и специально созданное ведомство по делам иностранных беженцев, штат которого был значительно увеличен в этом же году. Все это повлекло за собой взрыв насилия со стороны германских расистов, так называемых бритоголовых, направленного против эмигрантов. В ходе последовавших за этими событиями тысячных антирасистских демонстраций правительство ФРГ не без оснований стало обвиняться в том, что оно не проводит должной борьбы с правыми экстремистами.

Создание вместо планово-распределительной экономики рыночной стало почти неразрешимой задачей для многих восточных немцев, в том числе и управленческого аппарата, в силу незнания западногерманских законов и предписаний. Между тем к восточногерманским ведомствам предъявлялись те же правовые требования, что и к западногерманским, без каких-либо ограничений. Форсированное навязывание усложненного западногерманского права, по утверждению бывшего канцлера ФРГ Г. Шмидта, "многократно усиливало ощущение восточных немцев, что они подчинены чужому непонятному и непостижимому господству".

Общеизвестный германский правовой педантизм вкупе с бюрократизмом, непомерная масса указов, административных предписаний, по признанию Г. Коля, "грозили задушить экономику и общество", влекли за собой "фатальные

последствия, особенно на Востоке, где большинство людей впервые в жизни сталкивалось с бесчисленными распоряжениями, которым нужно было следовать". Не исчезала и определенная социально-психологическая несовместимость восточных и западных немцев, которая уходит своими корнями не только в период 40-летнего господства социалистической идеологии в ГДР, но и в более отдаленную историю страны, с ее многовековой раздробленностью и непреодоленным разобщением немецкой нации общностями баварцев, саксов, швабов и др.

Глава 12. Италия

§ 1. Итальянское государство до второй мировой войны

Италия в первые десятилетия XX в. до установления фашистской диктатуры. В Новое время Италия в силу ряда исторических причин вступает отсталой, политически раздробленной страной. Лишь в XIX в. под влиянием революций в других странах Европы в Италии создались предпосылки для объединения страны и перехода ее на капиталистический путь развития; государственное объединение шло трудным путем национально-освободительных войн и восстаний против французского и австрийского господства, получивших название "Рисорджименто" (возрождение). Сложившиеся к этому времени восемь итальянских государств были в основном объединены лишь к 1861 г., а окончательно объединение было завершено в 1870 г., когда в состав итальянского королевства была включена и папская область — Понтификат. С этих событий и начинается история национального государства в Италии.

Конституцией Италии стала Конституция королевства Пьемонт 1848 г., распространенная в I860 г. на всю страну. Она представляла собой октроированный акт, в основном воспроизводящий французскую Хартию 1830 г. По Конституции, сохранившей свою силу и в начале XX в., Италия представляла собой конституционную монархию. Король как глава государства обладал широкими законодательными и исполнительными полномочиями. Законодательная власть осуществлялась им совместно с парламентом. Он утверждал законы и мог издавать декреты для их исполнения, формировал правительство, ответственное перед ним, а не перед парламентом, назначал всех должностных лиц государства, был главнокомандующим вооруженными силами, объявлял войну и заключал международные договоры.

Парламент состоял из сената и палаты депутатов. Сенаторы назначались королем пожизненно. Палата депутатов избиралась на пять лет, но могла быть распущена королем досрочно. Выборы депутатов проводились по мажоритарной системе. Избирательным правом, с учетом проведенных впоследствии реформ, пользовались только мужчины, достигшие 30-летнего возраста, или 21 года, если они были грамотными или платили прямой налог, или обладали земельной собственностью или квартирой, или отбыли воинскую повинность.

В Конституции провозглашались основные демократические свободы с обычными оговорками о возможности их ограничения законами.

К началу XX в. роль королевской власти начинает падать. Накануне первой мировой войны в процессе демократизации складываются фактически ответственные перед парламентом правительства, которые стали на деле решать вопрос о роспуске парламента.

Важное значение для Италии в XX в., как и прежде, имели взаимоотношения между государством и Ватиканом с его громадным влиянием внутри страны и широкими международными связями. Конфликт между ними, возникший с включением Понтификата в состав государства, не был разрешен признанием в 1871 г. независимости католической церкви в международных делах, власти папы над ватиканской территорией и его права на получение ежегодной ренты. Папа не согласился с такими условиями разрешения конфликта, требовал восстановления своей власти на всей территории бывшего Понтификата, включая Рим, и отказа короля от права закрепленного Конституцией назначения церковных иерархов.

Первая мировая война, несмотря на то, что Италия оказалась в числе держав-победительниц, привела к обострению социальных противоречий, порожденных запоздалым капиталистическим развитием, пребыванием у государственной власти буржуазии и помещиков со своими собственными, часто сталкивающимися интересами.

Установление фашистской диктатуры. Из первой мировой войны Италия вышла экономически истощенной, и обремененной внешними долгами. Экономический кризис переплетался с кризисом политическим. В этих условиях усиливаются революционные настроения среди трудящих-

ся масс. В 1920 г. на Севере страны итальянские рабочие захватывают отдельные промышленные предприятия, организуя на них производство под руководством своих комитетов. Батраки и беднейшие крестьяне на Юге начинают захватывать необработанные помещичьи земли. Правительство, не надеясь на поддержку армии, не решается применить к ним вооруженную силу.

Падает влияние старых буржуазных партий: либералов — партии крупной буржуазии, "пополяри" — католической партии, предшественницы христианско-демократической партии, национальной партии аграриев. Социалистическая партия раскалывается на фракции. В 1921 г. из нее вышло левое крыло, образовавшее коммунистическую партию. Но ее влияние на трудящиеся массы было еще незначительным, и правительству удалось скоро снизить накал борьбы путем частичных уступок рабочим, которые возвратили захваченные предприятия. Крестьянам также пришлось возвратить земли помещиков.

В условиях социального кризиса активизируется фашистское движение. Еще в 1915 г. бывший член социалистической партии Бенито Муссолини основал первые фашистские организации — "фашии революционного действия", выступавшие за участие Италии в войне. В 1919 г. под лозунгом борьбы за "получение международных плодов победы" в первой мировой войне он организовал "Итальянский союз участников войны" — "фашии комбатанте", ставший основой фашистской партии. Первоначально партия насчитывала всего около 10 тыс. членов и пользовалась крайне незначительным влиянием в массах. Для привлечения народных масс на свою сторону фашизм широко использовал социальную демагогию. В программе, провозглашенной в 1919 г., содержались требования экономических реформ: установление 8-часового рабочего дня, гарантированного минимума заработной платы, введение рабочего контроля на производстве, конфискация "непроизводительного капитала". Выдвигались лозунги борьбы против "эксплуататоров нации" и требования передачи "земли тем, кто ее обрабатывает". В политической области программа выступала за созыв Учредительного собрания, упразднение монархии и сената, установление твердой власти, национального единства и классового мира. Во внешней политике все сводилось в конечном счете к борьбе за

"Великую Италию", т.е. за захват новых территорий и колоний.

Опираясь на финансовую поддержку магнатов капитала и защиту правительства, фашистская партия укрепляет свои ряды. Вдохновителями фашизма становятся образовавшиеся к этому времени "Конфиндустрия" — ассоциация промышленников и "Конфагрикультура" — ассоциация аграриев. Опасаясь повторения событий 1920 г. и не надеясь на потерявшие авторитет традиционные буржуазные партии, они все настойчивее ставят вопрос о создании "сильной власти". В ответ на это Муссолини в октябре 1922 г. организовал "поход на Рим" нескольких тысяч вооруженных фашистов, который правящие круги Италии объявили проявлением "воли народа". Требования Муссолини о передаче власти "представителям нации, способным навести порядок" было официально поддержано "Конфиндустрией", пославшей королю соответствующую телеграмму. Высшее офицерство армии также требовало передачи власти фашистам. 30 октября 1922 г. король назначил Муссолини главой правительства.

Правительство Муссолини в первое время не было однородным, наряду с фашистами в нем были представлены и либералы, и пополяри. В парламенте сохранялась оппозиция.

Чтобы укрепить свое положение, фашисты провели в 1923 г. избирательный закон, по которому Италия объявлялась единым избирательным округом, в котором голосование проводилось по партийным спискам, и партия, список которой собирал относительное большинство (но не менее 1/4 всех поданных голосов), получала 2/3 мест в парламенте. Оставшиеся места распределялись пропорционально между остальными партиями. Проведенные в обстановке нарастающего фашистского террора парламентские выборы 1924 г. позволили фашистской партии получить абсолютное большинство мест в парламенте, хотя за нее было подано лишь немногим более 1/3 голосов избирателей.

Начинается процесс ликвидации существовавшего режима. Исключительные законы 1926—1927 гг. о "защите государства" запретили существование всех политических партий, кроме фашистской. Их депутаты были исключены из парламента, активные антифашисты брошены в тюрьмы.

Распускаются враждебные фашизму организации, закрываются все оппозиционные газеты. Отменяется выборность муниципальных органов. Восстанавливается смертная казнь за политические преступления, устанавливаются внесудебные репрессии (административная высылка на острова), создаются чрезвычайные трибуналы, по приговору которых за попытку восстановить запрещенные партии или пропаганду в их пользу грозило тюремное заключение сроком от 5 до 10 лет.

Все это приводит к установлению террористической фашистской диктатуры и началу многолетней борьбы против нее демократических сил страны.

Государственный строй фашистской Италии. Установление фашистской диктатуры привело к существенным изменениям в государственном строе, уничтожению демократических принципов организации и деятельности государственного механизма. Это проявилось в сосредоточении всей полноты государственной власти в руках фашистской верхушки на основе принципа вождизма с концентрацией властных полномочий в руках вождя партии и фактического главы государства, в превращении руководящих органов фашистской партии в ведущее звено государственного аппарата, в строгой централизации государственного управления и лишении представительных органов их реальных полномочий (а затем и в замене их корпоративной системой), в установлении террористического режима.

Формально итальянская Конституция не была отменена, но фактически она не действовала. Закон "Об обязанностях и прерогативах главы правительства" 1925 г. передал всю полноту исполнительной власти в руки главы правительства, который назначался и отзывался королем и был ответствен только перед ним. Поскольку король к этому времени превратился в марионетку фашистских главарей, Муссолини стал фактически неограниченным главой исполнительной власти.

Министры назначались королем по предложению главы правительства и были ответственны не перед парламентом, а перед королем и, что более существенно, перед главой правительства. С существовавшей до этого ответственностью правительства перед парламентом было покончено. Более того, закон предоставил главе правительства возмож-

ность направлять работу парламента, установив, что без согласия правительства ни один вопрос не может быть включен в повестку дня парламента. Закон предоставил также главе правительства право ставить отвергнутый законопроект на повторное голосование.

Сконцентрировав всю полноту исполнительной власти в руках главы правительства, фашистский режим наделил его и широкими полномочиями в законодательной области. Законом "О праве исполнительной власти издавать юридические нормы" 1926 г. было установлено, что глава правительства может издавать постановления, регулирующие исполнение законов, касающиеся организации и деятельности государственного аппарата. Более того, глава правительства получил право по "уполномочию закона" и "в исключительных случаях" издавать постановления, имеющие силу закона. Закон при этом не определял, что понимать под "исключительными случаями", предоставив это на усмотрение главы правительства. Оговорка же о последующем одобрении таких постановлений парламентом ничего не значила из-за невозможности оказать давление на главу правительства. Тем самым практика "делегированного" законодательства беспредельно расширялась, а само оно в силу того, что правительство перестало быть ответственным перед парламентом, оказалось изъятым из-под парламентского контроля.

Следующим шагом стала ликвидация демократических принципов формирования высших представительных органов. На это была направлена "Реформа политического представительства" 1928 г. Реформа устанавливала, что Италия по-прежнему остается единым избирательным округом. Но избранию теперь подлежит 400 депутатов. Исключительное право выдвижения кандидатов было предоставлено высшим органам фашистских синдикатов — фашистских профсоюзов (800 кандидатов) и культурных, пропагандистских и прочих профашистских организаций (200 кандидатов). Из этой тысячи кандидатов, а также из иных лиц один из высших органов фашистской партии — Большой фашистский совет по своему усмотрению составлял список из 400 имен, который после опубликования ставился на голосование. Если не менее половины голосов, участвовавших в голосовании, было подано за список — все 400 кандидатов считались избранными.

Если список Большого фашистского совета собирал менее половины поданных голосов, то назначались новые выборы. На них выдвигались конкурирующие списки, предложенные легальными (т. е. фашистскими или профашистскими) организациями, насчитывающими не менее 5000 членов, имеющих право голоса. Список, собравший относительное большинство голосов, получал 3/4 депутатских мест, и оставшиеся мандаты распределялись между другими списками пропорционально числу полученных ими голосов. За основу, таким образом, был взят принцип "премии за большинство" избирательного закона 1923 г.

Избирательным правом пользовались итальянские граждане, достигшие 21 года, в том случае, если они или уплачивали взнос в синдикаты, или уплачивали не менее 100 лир прямого налога, или обладали именными акциями или облигациями, или получали жалованье или пенсию от государства, или являлись лицами духовного сана. Практически это означало, что число избирателей ограничивалось и ими могли стать только имущие и надежные, с точки зрения фашизма, категории населения. Да и роль их сводилась только к формальному одобрению назначенных Большим фашистским советом депутатов.

Параллельно шла ликвидация представительных органов местного самоуправления, имевших и до прихода фашистов к власти крайне незначительные полномочия. Законы 1926, 1928 и 1932 гг. заменили выборные органы на местах назначаемыми — из кандидатов, выдвинутых синдикатами и организациями фашистской партии. Низшим звеном стали подесты (старшины), назначаемые от имени короля министром внутренних дел (Муссолини), и муниципальные советы, назначаемые префектами областей. Префекты также назначались министром внутренних дел и при них тоже образовывались советы. И те и другие советы являлись только совещательными органами при подестах и префектах.

В дальнейшем и эта сложившаяся к 30-м гг. антидемократическая система оказалась стеснительной для фашистов. После подготовки мероприятий по созданию "корпоративного государства" парламент в 1938 г. был упразднен и заменен "палатой фаший и корпораций".

Идея создания "корпоративного государства", стоящего над классами, примиряющего интересы "труда и капита-

ла", занимала видное место в демагогической фашистской пропаганде. Первым шагом по пути создания "корпоративного государства" был закон "О правовой организации коллективных трудовых отношений" 1926 г. Существовавшие профсоюзы рабочих распускались. В основных отраслях производства были созданы рабочие и предпринимательские синдикаты. Уставы синдикатов утверждались королевским декретом, а их должностные лица назначались правительственными органами и работали под контролем последних. Считалось, что синдикаты представляли интересы всех рабочих и предпринимателей данной отрасли производства, если в них числилось не менее 1/10 части всех занятых в ней. Для координации взаимоотношений между рабочими и предпринимательскими синдикатами одной и той же отрасли производства они объединялись в корпорации. Из представителей синдикатов, а также представителей ряда министерств и фашистской партии создавались Советы корпораций, члены которых утверждались Муссолини, являвшимся министром созданного тогда же министерства корпораций.

Закон установил принудительное разрешение трудовых конфликтов в специально созданных трудовых судах, решения которых были под угрозой уголовной ответственности обязательны как для членов синдикатов, так и для лиц, не состоящих в них.

Основные принципы "корпоративной системы" были изложены в Хартии труда 1927 г. Хартия провозглашала, что корпорации признаются государственными органами и получают право издавать обязательные для синдикатов постановления в области регулирования трудовых отношений и производства. Всего было создано 22 корпорации. В 1930 г. создается Национальный совет корпораций — совещательный орган при правительстве по вопросам производства и труда.

В 1939 году вместо упраздненного парламента была создана "палата фаший (фашистских организаций) и корпораций", состоящая из членов правительства, высших органов фашистской партии, советов корпораций и отдельных специалистов. Все 650 членов палаты назначались Муссолини. Функции палаты были сформулированы крайне неопределенно: "...сотрудничать с правительством в издании законов". С парламентарной системой было покончено.

Важную роль в механизме "корпоративного государства" играла фашистская партия. Она превратилась в строго централизованный, бюрократический государственный орган. Устав партии утверждался королевским указом. Партию (как и правительство) возглавлял "дуче" — невыборный и несменяемый вождь — Муссолини.

Партийные органы делились на единоличные и коллегиальные. Последние выполняли главным образом совещательные функции. К единоличным относились "дуче", генеральный и административный секретари, федеральные секретари, секретари низовых организаций партии — фашистских союзов (фаший). При каждом единоличном органе имелся совещательный коллегиальный орган: при "дуче" — Большой фашистский совет, объявленный законом "О полномочиях Большого фашистского совета" 1928 г. "верховным органом" партии и государства, при генеральном и административном секретарях — Национальная директория и Национальный совет, при федеральных секретарях — провинциальные директории, при секретарях фашистских союзов — директории.

Все органы партии не избирались, а назначались сверху. По представлению Муссолини король назначал членов Большого фашистского совета и генерального и административного секретарей. Члены Национальной директории — постоянно работающего центрального органа партии — назначались Большим фашистским советом по представлению генерального секретаря. Он же назначал федеральных секретарей и утверждал предложенных ими членов провинциальных директорий. Федеральные секретари являлись членами Национального совета — совещательного органа при Национальной директории. Они назначали секретарей фаший и утверждали предложенных последними членов директорий фаший.

Партийный аппарат, таким образом, стоял вне контроля со стороны рядовых членов партии. Они практически не могли участвовать в решении вопросов партийной политики. Даже по уставу партии предусматривалось только два обязательных собрания фаший в год. Пользуясь преимуществами в занятии государственных должностей и даже в размере заработной платы, члены партии были обязаны строго подчиняться всем указаниям своих руководителей. При вступлении в партию давалась предусмотренная уставом

партии клятва: "Клянусь выполнять без рассуждений распоряжения вождя и служить делу фашистской революции всеми моими силами и, если нужно, кровью".

Большую роль в идеологической поддержке фашистского режима сыграла католическая церковь, сотрудничество с которой было закреплено в 1929 г. Латеранским пактом, заключенным между правительством и римским папой. Правительство признало суверенитет папы над территорией Ватикана, а католическую религию — официальной религией страны и обязалось выплачивать Ватикану значительные денежные средства. Папа, со своей стороны, согласился с тем, что Рим является столицей Итальянского королевства, признал фашистский режим и использовал влияние католической церкви для внутриполитической поддержки фашизма и укрепления его внешнеполитических позиций. И в том, и в другом фашистская диктатура остро нуждалась. Несмотря на террор, в стране развивалось антифашистское движение. Необходима была поддержка и вступлению фашистской клики на путь агрессивной внешней политики. "Легальный", конституционный путь прихода к власти, сопровождаемый репрессиями против оппозиции, разрушением демократических институтов власти и заменой их тоталитарными, созданием мощного аппарата подавления инакомыслящих, был воспроизведен в значительно большей степени несколько позднее в фашистской Германии. Лишь в структурной корпоративизации социальных и политических отношений Италия пошла дальше Германии.

Система карательных органов фашистской Италии формировалась главным образом путем дополнения ранее существовавших органов новыми, предназначенными для подавления оппозиции режиму.

Важное место в системе этих органов занимала **полиция.** Наряду с общей полицией, строго централизованной и подчиненной министру внутренних дел (Муссолини) и назначаемым им префектам областей, корпусом карабинеров и полицией безопасности с приходом фашистов к власти были созданы специальные полицейские органы борьбы с антифашистским движением. Для подавления открытых выступлений против режима была организована военизированная, состоящая из легионов и превышавшая численностью армию (около полумиллиона легионеров в середине

30-х гг.) "Добровольческая милиция общественной безопасности". Ее начальником был Муссолини, командный состав состоял на постоянной службе. Для борьбы с политическими противниками была создана также политическая полиция — "Организация охраны от антифашистских преступлений" (ОВРА). Для расследования "антифашистских преступлений" в 1926 г. была создана "Особая служба политических расследований". Расследованные дела она передавала в "Трибунал защиты государства" (см. ниже).

Система уголовных судов Италии до установления фашистской диктатуры состояла из мировых судей — преторов, являвшихся одновременно и следователями, и обвинителями, которые подчинялись королевскому прокурору, областных трибуналов, рассматривавших дела с участием присяжных заседателей, апелляционного суда, кассационного суда и верховного суда. С приходом фашистов к власти на местах были созданы еще "полицейские трибуналы", судившие за проявления антифашистских настроений. В 1931 г. суд присяжных был заменен судом шеффенов (судья и пять шеффенов). Шеффены подбирались из надежных чиновников, утверждались министром юстиции и назначались королевским указом. На предварительном следствии действовала презумпция виновности. В суде обвиняемый не имел почти никаких гарантий своих прав и даже гласность судебного заседания зависела от председателя суда.

Особо важную роль в укреплении фашистского режима сыграл созданный по закону "О защите государства" 1927 г. и просуществовавший около 10 лет упомянутый выше "Трибунал защиты государства". Он состоял из высших офицеров армии и политической полиции и рассматривал политические дела, расследованные "Особой службой политических расследований", в изъятие из общего процессуального законодательства. Его приговоры, в том числе и к смертной казни, обжалованию не подлежали.

Вместе с ликвидацией остатков буржуазно-демократического режима, существовавших в первые годы после прихода фашизма к власти, начинается постепенный переход к "правовому" оформлению террористических методов подавления.

В 1928 году был издан Кодекс полиции безопасности, вобравший в себя все фашистские законы, запрещавшие оппозиционные фашизму политические партии, уничтожавшие свободу слова, печати, союзов и т. д. Кодекс предоста-

вил административным органам широкие полномочия на борьбу с "неблагонадежными" (т. е. антифашистскими) элементами, сводящие на нет политические права итальянских граждан. Закон "О защите государства" 1927 г. ввел смертную казнь, отмененную еще в 1889 г., и "Трибуналы защиты государства". Хотя закон был временным, исключительным, основные его положения были включены в УК 1930 г., а трибуналы действовали до 1936 г.

Характерной чертой УК 1930 г. является значительное ужесточение санкций, особенно по преступлениям политического характера. Смертная казнь была предусмотрена кодексом в 26 статьях. Из них: 21 статья относилась к преступлениям против государства, 4 — против общественной безопасности и 1 — против личности (квалифицированное убийство). Значительно расширено было применение пожизненной каторги по целому ряду преступлений, главным образом политическим.

Отражая подготовку фашизма к внешнеполитическим авантюрам, захватническим войнам, кодекс предусмотрел ответственность за экономическое и политическое пораженчество.

До середины 30-х гг. — перехода к реализации агрессивных внешнеполитических планов — вооруженные силы Италии были сравнительно немногочисленными: 350000 военнослужащих в армии и 50 000 жандармов. Руководство вооруженными силами было в руках военного министра (Муссолини), офицерский состав интенсивно фашизировался, на высшие командные посты назначались видные деятели фашистского движения или военные, прочно связавшие себя с ним. Пропагандистский аппарат энергично насаждал милитаристский дух в итальянском обществе, идеологически обосновывал необходимость агрессивной внешней политики, проповедовал шовинистические идеи и лозунг создания "Великой Италии".

В 1934 году перед захватнической войной в Абиссинии издается закон "О военизации итальянской нации", установивший, что "военное обучение должно начинаться, как только ребенок в состоянии учиться, и продолжаться до тех пор, пока гражданин в состоянии владеть оружием". Итальянцы считались состоящими на военной службе с 18 до 55 лет. Суббота была объявлена днем военных занятий населения (воскресенье было уступлено католической церкви).

На путь активной агрессивной внешней политики фашистская Италия вступает в 1935 г., развязав войну против Абиссинии. В 1936 г. начинается совместно с Германией вмешательство в гражданскую войну в Испании. В 1936 г. Италия напала на Албанию и в том же году заключила военный союз с Германией. В 1940 г. Италия вступает на стороне Германии во вторую мировую войну, а в 1941 г. присоединяется к агрессивной войне против СССР, закончившейся поражением фафистской Германии и ее сторонников.

§ 2. Послевоенное развитие итальянского государства

Крах фашистского режима. Образование республики и Конституция 1947 г. Разгром гитлеровских армий и итальянского экспедиционного корпуса под Сталинградом явился одновременно мощным военно-политическим ударом по итальянскому фашизму. Военное поражение до крайности обострило и без того напряженное внутриполитическое положение в стране. Фашистская машина подавления уже не могла справиться с ростом народного движения. Не помогли и присланные Гитлером несколько тысяч гестаповцев. Кризис фашизма породил стремление итальянского генералитета и части руководителей фашистской партии отмежеваться от него путем отстранения от власти Муссолини. Большой фашистский совет вскоре после высадки в июле 1943 г. англо-американских войск в Сицилии принял резолюцию об отставке Муссолини. 25 июля 1943 г. король поручил формирование правительства маршалу Бадольо, а Муссолини был арестован. Но эти полумеры не могли спасти положения. Под давлением демократического движения правительство Бадольо распускает фашистские организации и подписывает акт о капитуляции. После этого Север Италии был сразу же оккупирован войсками фашистской Германии. Юг страны оказался занятым англо-американскими войсками. Тогда же был образован Комитет национального освобождения, возглавивший все антифашистские силы страны. В него вошли коммунисты, социалисты, республиканцы, либералы и христианские демократы (бывшая партия "пополяри").

Весной 1945 г. в результате вооруженного^восстания на Севере страны вся Италия была освобождена от гитлеров-

ских захватчиков. Партии антифашистской коалиции образовали Временное правительство и вскоре добились отречения от престола короля Виктора Эммануила, скомпрометировавшего себя сотрудничеством с фашистами.

Политическая обстановка в стране после окончания второй мировой войны оказалась крайне сложной. Демократические силы страны стремились покончить с остатками фашистского режима, выступали за создание демократического республиканского строя. Реакционные правящие круги, вынужденные считаться с требованиями демократического движения, стремились не допустить его радикализации. Произошла их переориентация на христианско-демократическую партию, что давало им возможность использовать влияние на верующих католиков поддеживающего эту партию Ватикана.

В июне 1946 г. были проведены референдум по вопросу о форме правления в Италии и выборы в Учредительное собрание. На референдуме 12 700 000 голосов было подано за республику и 10 700 000 — за сохранение монархии.

Конституция 1947 г. и ее последующее развитие. В Учредительном собрании большинство мест получили три партии: христианские демократы (35% голосов), социалисты (21%) и коммунисты (19%). После длительных дебатов в Учредительном собрании 22 декабря 1947 г. Конституция Итальянской республики была утверждена и 1 января 1948 г. вступила в силу.

Конституция провозгласила Италию демократической республикой и установила, что суверенитет принадлежит народу. Задачей республики было объявлено устранение препятствий экономического и социального характера, которые фактически ограничивают свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и действительному участию всех в политической, экономической и социальной жизни страны. В частности, предусматривалась возможность национализации предприятий, имеющих важное общественное значение. Эти положения представляли собой юридическую базу, опираясь на которую, демократические силы могли вести борьбу за прогрессивные преобразования не только в политической, но и социально-экономической сферах.

В Конституции закреплен широкий круг демократических прав и свобод граждан: равенство всех перед законом,

равноправие граждан независимо от социальных, политических, национальных и иных различий, свобода личности и ее неприкосновенность, свобода собраний, союзов, политических партий, слова, печати. В числе социально-экономических прав были провозглашены право на труд, право на справедливое вознаграждение за него, равенство мужчины и женщины в экономической области, свобода профсоюзов и стачек, участие трудящихся в управлении предприятиями.

Высшим органом законодательной власти стал двухпалатный парламент. Нижняя палата — палата депутатов — по избирательным законам 1948 г. выбирается всеобщими и прямыми выборами по пропорциональной избирательной системе. Верхняя палата — сенат — избирается по областям Италии по смешанной избирательной системе, содержащей элементы мажоритарной и пропорциональной систем. Палаты равноправны в вопросах законодательства и контроля над правительством.

Главой государства является президент, избираемый на совместном заседании палат с участием представителей от областей сроком на 7 лет. К полномочиям президента относится верховное командование вооруженными силами, назначения на высшие государственные должности, право помилования, представительство республики в международных отношениях. Он может на один месяц задержать вступление закона в силу, в особых случаях издавать декреты, имеющие силу закона, и имеет право роспуска парламента. Акты президента нуждаются в контрасигнации премьер-министра правительства.

Правительство Италии назначается президентом, но ответственно перед парламентом. Конституция допускает (с некоторыми ограничениями) делегацию законодательных полномочий парламентом правительству и предоставляет правительству право в чрезвычайных обстоятельствах издавать декреты, имеющие силу закона.

В системе высших органов республики Конституция предусмотрела также Высший совет магистратуры — орган по руководству судебной системой, и Конституционный суд, предназначенный для проверки конституционности законов и иных актов властей. В случае признания Конституционным судом того или иного акта неконституционным этот акт утрачивает законную силу. Кроме того, к полномочиям

Конституционного суда относится рассмотрение споров между областями и республикой и дел по обвинению президента и министров. Члены Высшего совета магистратуры и Конституционного суда избираются парламентом (1/3) и назначаются президентом и судьями (2/3).

Италия согласно Конституции, делится на области, провинции и общины. Во всех территориальных единицах на основе всеобщих выборов создаются представительные органы — областные и провинциальные собрания и муниципалитеты, которые избирали либо коллегиальные, либо единоличные исполнительные органы. Конституция предусмотрела автономию областей с довольно широкой компетенцией местных органов. Однако их деятельность во многом контролируется правительственными комиссарами. Провинциальные и общинные органы в еще большей степени зависят от назначаемых правительством префектов.

В целом можно сказать, что Конституция Италии демократична, хотя демократические институты реализованы в ней с меньшей последовательностью, чем в Конституции Франции 1946 г. Прогрессивные силы страны стремятся оградить демократические институты Конституции от попыток реакции изменить их или ограничить их деятельность.

Это стало насущной задачей уже после первых выборов в парламент, состоявшихся в 1948 г. В обстановке антикоммунистической компании, начатой христианскими демократами и поддержанной католической церковью, больше половины мест в парламенте получила христианско-демократическая партия, тесно связанная с Ватиканом и выражающая интересы монополистической буржуазии и аграриев Италии.

Христианские демократы приложили усилия, чтобы затруднить и задержать реализацию положений Конституции об областной автономии, аграрной реформе, участии трудящихся в управлении производством, возможности национализации монополистических объединений. В течение долгих лет не создавались Конституционный суд и Высший совет магистратуры.

С целью дальнейшего укрепления своих позиций христианским демократам в 1953 г. удалось провести через парламент новый избирательный закон. По этому закону партия, собравшая более 50% голосов, получает 65% де-

путатских мест. Допускалось для этого и блокирование партийных списков кандидатов. Только если и в этом случае не будет собрано абсолютного большинства голосов, депутатские мандаты распределяются по пропорциональной системе. Однако уже на выборах в том же году желаемый христианскими демократами результат не был достигнут, места в парламенте были распределены по пропорциональной системе, и в 1954 г. к ней пришлось вернуться. Доминирующее положение христианских демократов было поколеблено, и они вынуждены, начиная с 1963 г., создавать коалиционные правительства "левого центра", в которые кроме них входили представители образовавшейся в 1951 г. социал-демократической, республиканской и (несколько позже) социалистической партии. Эти правительства провели ряд демократических преобразований (национализация за выкуп электроэнергетической промышленности, частичная аграрная реформа и др.).

Правительственные кризисы, возникавшие в результате противоречий между участниками коалиции, привели в 1972 г. к первым в послевоенный период досрочным выборам в парламент, после которых христианские демократы перешли к политике "правого центра", возглавляя правительство с участием социал-демократов, республиканцев и либералов. Только в 1981 г. впервые в послевоенной истории правительство было сформировано представителем республиканской партии. Но христианские демократы сохраняют позиции ведущей политической силы страны. Активное использование социальной доктрины христианства, идеи классового мира и сотрудничества, поддержка католической церкви позволяют им оказывать влияние на достаточно широкие слои населения.

В целях его укрепления в 1993 г. на фоне упадка влияния и раскола ряда других партий христианско-демократическая партия была преобразована в Итальянскую народную партию.

В том же году были реформированы государственные дотации парламентским партийным фракциям, негосударственное финансирование политических партий и критерии перераспределения средств на избирательные кампании.

Произошли изменения и в избирательной системе: вместо пропорциональной введена смешанная и установлен по-

рог представительства партий в палате депутатов — не менее 4% голосов избирателей.

Политическая нестабильность, связанная с необходимостью санации промышленного производства и решением проблем отсталого юга страны, а также с решением обострившихся в последние десятилетия задач борьбы с мафиозной организованной преступностью и коррупцией государственного аппарата, проявилась, в частности, в формировании и распаде партийных блоков и частой смене правительств.

На этом фоне стабильным остается конституционное положение основных институтов государственной власти.

Глава 13. Государства Центральной и Восточной Европы

Становление национальных государств. Возникновение независимых государств Чехословакии, Венгрии, Югославии стало следствием революционных событий, непосредственно связанных с первой мировой войной и распадом лоскутной Австро-Венгерской империи.

Мировая война до предела обострила социальные и национальные противоречия в Австро-Венгрии. Борьба за национальное освобождение чехов, словаков, хорватов и других тесно переплелась с широким антивоенным демократическим движением и борьбой рабочих за свои права. Невиданный ранее размах приобрели крестьянские выступления против засилья помещиков в деревне.

Развал Австро-Венгрии, ускоренный поражением в войне, массовым дезертирством солдат из армии (как одной из форм национального и антивоенного протеста) совпал с началом буржуазно-демократической революции, первым итогом которой было свержение монархической власти Габсбургов.

В октябре 1918 г. произошло национальное определение Чехии и Словакии. Пражским и Словацким национальными комитетами было объявлено о создании сначала независимого государства Чехии, а затем о вхождении независимой Словакии в состав единого Чехословацкого государства. В том же году созванное на основе провинциального собора Народное вече под давлением революционных народных выступлений объявило об отделении от Австро-Венгрии всех южнославянских провинций и провозгласило независимое Королевство сербов, хорватов и словенцев (с 1929 г. — Югославия), которое включило в себя Черногорию, Сербию, часть Македонии, Герцеговину, Боснию, Хорватию, Словению, Воеводину, Долмацию. Революция на глазах меняла политико-географическую карту Европы. В ноябре 1918 г. была провозглашена республика в Венгрии, затем — в Австрии.

Победа Октябрьской революции 1917 г. в России создала предпосылки для независимости Польши. Декретом от 24 августа 1918 г., провозгласившим право народов на самоопределение, было признано за польским народом неотъемлемое право на самоопределение и единство, что привело к созданию независимой Польской Республики.

При рассмотрении политических процессов, происходивших в первой половине XX в. в восточно- и центральноевропейских странах необходимо учитывать то обстоятельство, что эти процессы формировались на почве авторитарных режимов трех империй: Австро-Венгерской, Германской и Российской, в условиях господства особого типа политической культуры, идеалом которой была сильная неконтролируемая власть, не признающая или с трудом признающая демократические права и свободы.

За исключением, может быть, Чехословакии, здесь не утвердилась, как в Западной Европе (врезультате предшествующих буржуазных революций и последующих политических изменений XIX в.) либерально-демократическая идеология, не сложилась устойчивая партийная система, политически зрелый электорат. Это непосредственно сказалось на том, что в результате кратковременных демократических сдвигов в 20-х гг., в этих странах впоследствии возродились авторитарные или военно-авторитарные режимы, просуществовавшие вплоть до второй мировой войны.

Демократизация государственной власти, антифеодальные преобразования в деревне в 20-х гг. нашли частичное решение во всех этих странах в социальных, экономических и политических реформах, глубина которых зависела от ряда факторов: расстановки социально-политических сил, уровня развития демократических, антифеодальных и других социальных движений, характера предвоенных режимов, степени прямого влияния внешних обстоятельств и пр. В Венгрии и Словакии, например, под влиянием Октябрьской революции в России установились на короткое время даже советская власть и революционные правительства, была национализирована промышленность.

Демократические реформы стали законодательной базой для принятия в восточноевропейских странах конституций. Так, например, конституционное самоопределение Чехословацкой Республики началось с утверждения в ноябре 1918 г. Временной конституции, в которой содержа-

лись положения о высшем, избираемом на основе всеобщего избирательного права, законодательном органе — Национальном собрании, о главе государства — президенте, о правительстве, а также о "временном оставлении в силе всех существовавших ранее земских и имперских законов". Последующими законодательными актами были учреждены Верховный суд, 12 департаментов-министерств, Высший административный суд.

Конституция 1920 г. закрепила парламентский строй, основанный на принципе разделения властей, согласно которому законодательная власть вверялась двухпалатному парламенту — Национальному собранию, исполнительная власть — президенту и правительству (Совету министров), судебная — независимым судьям во главе с Верховным судом.

Новые конституционные законы в Чехословакии, как и в других восточноевропейских странах, испытали на себе в той или иной мере влияние действующих в то время конституций других буржуазных стран. В чехословацкой Конституции влияние американской конституции проявилось, например, в положении о праве конституционного контроля, закрепленного за специально учрежденным для этой цели Конституционным судом, влияние австрийской Конституции — в положении о Постоянном комитете, которому вверялось право издавать законы в период между заседаниями парламента. По примеру швейцарской Конституции, по Конституции Чехословакии права президента (при всей их широте) ограничивались в определенной мере подотчетным парламенту правительством, которому принадлежало право законодательной инициативы. Президент же мог вернуть закон в парламент на доработку со своими замечаниями.

Конституция 1920 г. содержала перечень демократических прав и свобод: право избирать и быть избранным всех достигших соответствующего возраста граждан (кроме военнослужащих), свободу слова, печати, собраний, совести, которые, однако, подлежали значительному ограничению в случае "осадного положения".

Возрождение польского государства было законодательно закреплено сначала в так называемой Малой конституции, принятой в 1919 г., характерная особенность которой нашла отражение в нормах о концентрации власти в руках Учредительного сейма и "начальника государства". Им стал Ю. Пил-

судский, являющийся, по Конституции, исполнителем решений сейма, но взявший в свои руки командование армией.

Учредительный сейм, срок полномочий которого не был ограничен, призванный разработать Основной закон страны, принимал законы, давал согласие на назначение начальником государства членов правительства, которые отвечали перед сеймом за свою деятельность.

Принятая затем сеймом в марте 1921 г. Конституция получила название Мартовской. В преамбуле этой Конституции возносилась "благодарность провидению за освобождение от полуторавекового гнета". Основными принципами Конституции стали: принцип представительной демократии, разделения властей, ответственного перед парламентом правительства, а также принцип преемственности "светлых традиций" польского государства и его "однородности", т. е. унитарной формы государственного устройства[1]. Законодательная власть вверялась двухпалатному парламенту, состоящему из сейма и сената. Законодательные полномочия сената, однако, были ограничены, он имел право лишь вносить поправки в принятые сеймом законы, которые могли быть отклонены при вторичном обсуждении законопроекта в сейме 1/20 голосов.

Президент республики как глава государства представлял Польскую Республику в международных делах, назначал (считаясь при этом с позицией большинства сейма) и распускал правительство. Он обладал правом с согласия сейма объявлять войну и заключать мир, созывать и распускать сейм (с согласия 3/5 членов сената), назначать высших должностных лиц, издавать исполнительные распоряжения и постановления. При всей широте этих полномочий (президент нес ответственность только за измену родине, нарушение Конституции и уголовное преступление), он, однако, должен был действовать в определенных демократических рамках, которые устанавливались не только сеймом и сенатом, но и правительством. Премьер-министр по Конституции обладал таким важным полномочием, как контрасигнация актов президента.

Раздел V Конституции 1921 г. был посвящен "Общим обязанностям и правам граждан". Традиционный перечень

[1] Исключением из этого принципа стала временная автономия Горной Силезии.

демократических прав и свобод дополнялся некоторыми социальными правами: правом на охрану труда и материнства (особенно труда несовершеннолетних и женщин), правом на социальное обеспечение, правом бесплатного обучения в школах и др. При этом гарантии осуществления этих прав должны были найти закрепление в текущем законодательстве, которое или запаздывало, или расходилось в своем содержании с конституционными нормами.

Не столь радикальны были демократические изменения в других странах. Новые конституционные законы Болгарии, Югославии, Румынии внесли демократические изменения главным образом в избирательное право, провозгласили ряд демократических прав и свобод, но сохранили монархическую форму правления. В Виттовданской конституции Югославии 1921 г. (она была принята в день святого Витта) явным анахронизмом были положения о значительных полномочиях короля, о лишении избирательных прав женщин. Конституция Румынии 1923 г. мало чем отличалась от старой Конституции 1866 г. Закрепляя монархическую форму правления, она оставляла фактически нетронутым помещичье землевладение, сохраняла привилегии знати.

Конституция Румынии, формально закрепляя принцип народного суверенитета, определяла Румынию как "конституционно-монархическое государство". По ст. 34 Конституции, законодательная власть в стране осуществлялась королем и национальным представительством в лице палаты депутатов и сената. Палата депутатов избиралась на основе высокого возрастного ценза — 21 год для избирателей и 25 лет для избираемых. Возрастной ценз для сенаторов повышался до 40 лет. Более того, сенат состоял не только из избранных сенаторов, но и сенаторов "по праву". Выборы осуществлялись по коллегиям (членами "палат торговых, промышленных, труда, сельского хозяйства", университетами) и по округам. Сенаторами "по праву" становились лица, "занимающие высокое положение в государстве и церкви" : члены королевской семьи, митрополиты, епископы, генералы, бывшие премьер-министры, председатели палат высших судов и пр. (ст. 72, 73).

Конституция вверяла большие правомочия наследственному королю, назначавшему и увольнявшему министров, утверждавшему и обнародовавшему законы, имеющему право

отменять и смягчать кару по уголовным делам, издавать указы, "необходимые для исполнения законов", и пр.

Авторитарный характер Конституции не могли изменить и формально закрепленные в ней, по образцу западнодемократических конституций, гражданские права и свободы: слова, союзов, печати, положения об уголовно-процессуальных гарантиях, суде присяжных. Эти права фактически перечеркивались введением в 1923 г. репрессивного закона о защите государства, систематически вводимым в предвоенные годы чрезвычайным положением, и пр. В условиях роста социальной напряженности, движения за свои права национальных меньшинств, в целях обеспечения прочного большинства в парламенте в 1926 г. вводится новый антидемократический избирательный закон, предоставлявшей партии, получившей на выборах большинство голосов, абсолютное большинство мест в палате депутатов.

Наряду с демократическими преобразованиями в государственной сфере повсеместно были проведены и аграрные реформы, которые, однако, носили половинчатый характер, не затронули существенно крупного землевладения и не решили проблемы безземельного крестьянства.

По закону об аграрной реформе 1919 г. в Чехословакии государство получило право приобретать за выкуп излишки земли с тем, чтобы у земледельцев оставалось в среднем от 250 до 500 га, но не был предусмотрен порядок передачи земли крестьянам.

В сербско-хорватско-словенском государстве полностью отчуждались лишь земли Габсбургов, австрийских и венгерских помещиков. Излишки (сверх 150—400 га земли в Хорватии, 150—400 га в Воеводине) должны были сдаваться помещиками за большую компенсацию в фонд аграрной реформы, осуществление которой растянулось на 20 лет.

В Венгрии и Румынии на долгие годы сельское хозяйство сохранило полуфеодальные черты, в том числе барщину и издольщину. По закону 1921 г. об аграрной реформе в Румынии подлежали отчуждению за выкуп излишки помещичьей земли, превышающие 500 га, причем крестьяне должны были уплачивать помещикам выкуп, в 30—40 раз превосходящий арендную плату. Более радикальный характер носили земельные реформы 1919—1920 гг. в Болгарии, где максимальный размер землевладения был установлен в 30 га.

Не были решены в многонациональных восточноевропейских странах и острые национальные проблемы. Национальные распри не прекращались в Югославии и Румынии, не были урегулированы отношения чехов и словаков в Чехословакии. Национальную проблему Конституция 1921 г. просто обошла молчанием, исходя из ошибочной теории существования единой чехословацкой нации.

Стойкие кризисные явления в экономике, мировой экономический кризис 1929—1933 гг. сопровождались новым обострением социально-классовых, национальных противоречий, углублением политической нестабильности, выход из которой правящие круги видели в свертывании демократических государственно-правовых институтов, в ужесточении политических режимов. Во всем регионе четко наметились тенденции кризиса парламентаризма, не имевшего прочных традиций и социальной базы, вмешательства государственно-бюрократического аппарата во все сферы политической жизни, ущемления или прямого отказа от конституционных прав и свобод. Эти тенденции на завершающем этапе мирового экономического кризиса привели к установлению диктаторского военно-авторитарного режима в Болгарии, в закреплении авторитарных принципов и институтов во вновь принятых конституциях Югославии 1931 г., Польши 1935 г., Румынии 1938 г., сужавших права представительных органов, расширявших правомочия исполнительной власти, армии и всего аппарата управления.

Правящие круги этих стран пытались, вместе с заимствованием фашистской идеологии, перенять у фашистских режимов Германии и Италии методы управления, создать однопартийную систему и пр. Однако на восточноевропейской исторической почве эти порядки до конца не утвердились, профашистские партии не сумели обрести массовой базы. В этом и проявилось их качественное отличие от западноевропейских фашистских, тоталитарно-автократических режимов, сумевших на определенном этапе и на определенных условиях мобилизовать политически активное большинство населения на поддержку фашистских порядков, на признание культа харизматического вождя.

Изменения в демократических положениях конституций выразились в 1927 г. в Чехословакии, например, в том, что президенту страны были вверены не только чрезвы-

чайные полномочия, но и право вносить изменения в конституцию. В Венгрии в 1926 г. было отменено всеобщее избирательное право, восстановлена антидемократическая по способам формирования и по характеру своей деятельности верхняя палата парламента (сенат), в которую входили представители генералитета, судейских чинов, лица, назначенные правящим диктатором Хорти, и др.

В Польше государственный переворот в 1926 г. привел к утверждению авторитарного режима, закрепленного впоследствии в Конституции 1935 г., явившейся своеобразным антиподом Мартовской Конституции 1921 г. Антидемократическое дополнение было внесено в Конституцию Польши уже в 1926 г., по которому президент получил право (ст. 44) издавать "в случае государственной необходимости" исполнительные указы, "имеющие силу закона".

По Конституции 1935 г., источником и носителем государственной власти являлся президент, ответственный только перед "Богом и историей". Вводилась недемократическая, крайне сложная система выборов главы государства, которая определялась им самим, так же как и порядок выдвижения на этот пост кандидата, не исключающий выдвижение президентом самого себя. Деятельность сейма и сената, который на 1/3 назначался президентом, носила подчиненный характер, так как последнему принадлежало не только право издания указов, имеющих силу закона., отлагательного вето, созыва и роспуска сейма и сената, но и, более того, преимущественное право законодательной инициативы в вопросах изменения конституции.

В результате государственных переворотов конца 20-х — 30-х гг. были установлены авторитарные режимы также в Югославии и Венгрии. И что особенно характерно для предвоенных режимов — это их почти полная зависимость, экономическая и политическая, от фашистских государств: германского рейха и Италии.

Характер и формы революций 40-х гг. в Центральной и Восточной Европе. В середине 40-х гг. XX в. в странах Центральной и Восточной Европы прокатилась волна революций. Как и Октябрьская революция в России 1917 г., эти революции проходили в экстремальных условиях, вызванных войной, экономической разрухой, резкой поляризацией социально-политических сил как внутри этих стран, так и на международной арене. Вместе с тем эти революции

имеют ряд только им присущих черт, которые выделяют их среди других революций прошлого. Почти везде (кроме Германии) народно-демократические революции выросли из антифашистских движений Сопротивления европейских народов немецкому или итальянскому фашизму, установлению в странах Центральной и Восточной Европы режима национального и политического бесправия, грубого диктата, открытого экономического грабежа. Борьба, которую вела подавляющая часть народов этих стран, была направлена не только против немецкого и итальянского фашизма, но и против антинародных реакционных сил, которые сотрудничали с нацистскими оккупантами.

Общей для всех этих революций была международная обстановка, в которой они происходили. Это сокрушительное поражение — военное, политическое и моральное — гитлеровской Германии и ее сателлитов во второй мировой войне и решающая роль Советского Союза в разгроме гитлеровского рейха.

Характерные черты этих революций определялись тем, что еще во время войны во всех странах Центральной и Восточной Европы росли левые тенденции, укреплялись позиции народных, отечественных фронтов, а в ходе победы над фашизмом складывалась своеобразная общественная коалиция, выражавшая конструктивный компромисс между представителями различных политических сил: рабочих, крестьян, мелкой буржуазии. Утверждалась антифашистская, народно-демократическая политическая власть, имеющая широкую социальную базу, которая в известной мере выступала в качестве альтернативы тоталитарной советской власти.

В Болгарии и Чехословакии важными вехами в развитии революционных событий стали народные вооруженные восстания в 1944—1945 гг., которые, однако, не привели к политическому господству одной партии. В правительствах всех этих стран определенное время были представлены все социально-политические силы, которые не скомпрометировали себя сотрудничеством с фашизмом.

Однотипный характер революционных процессов в Восточной Европе в 40-х гг. не исключает различий в формах революций, которые определялись конкретной исторической обстановкой в каждой из стран, сложившимся там соотношением социально-политических сил, уровнем их социаль-

но-экономического и политического развития. В Албании, например, еще сильны были феодальные отношения; высокоразвитой капиталистической Чехословакии по уровню социально-экономического развития уступали аграрно-промышленные Польша и Венгрия или Болгария и Румыния с их отсталой экономикой.

В начале второй мировой войны установилась прямая зависимость народов этих стран от германского и итальянского фашизма, но формы этой зависимости были также разные: Албания, Польша, Югославия были оккупированы в результате военного разгрома, Чехия (часть расчлененной Чехословакии) — в результате капитуляции, Болгария, Венгрия, Румыния и Словакия были превращены в полуколонии, присоединены к гитлеровской коалиции.

С учетом конкретной ситуации левые силы выдвигали в своих программах первое время демократические задачи и требования: в Болгарии — устранение профашистской монархии, создания народно-демократического государства, проведения аграрной реформы, восстановления народного хозяйства, наказания и лишения экономических позиций иноземных и местных фашистов; в Румынии — создания "независимого суверенного, процветающего румынского государства", в Чехословакии — последовательного проведения демократической национальной революции и решения национального вопроса на основе равенства чехов и словаков и др. Не форсировалось первое время "строительство социализма" и партийным руководством Советского Союза, связанным соглашениями с союзниками по антифашистской борьбе, которые обязывали его уважать волю народов, не чинить препятствий организации свободных выборов, деятельности демократически избранных властей в странах, находящихся в сфере его влияния.

Общей чертой этих революций было и то, что приблизительно в одно и то же время, через короткий промежуток времени, в конце 40-х гг., процессы демократического развития в восточноевропейских странах были прерваны необольшевистским поворотом в сторону строительства сталинской модели социализма. Этому способствовало сужение самого понятия "антифашизм" до уровня признания и оправдания строительства социализма, установления власти одного класса — диктатуры пролетариата. Все, кто выступал против этого пути развития, исключались из лагеря

антифашистов, на безраздельное руководство которым претендовали коммунистические, рабочие партии.

К факторам, изначально определившим эти антидемократические тенденции, можно отнести военное, политическое доминирование в регионе СССР, внесшего главный вклад в победу над фашизмом, унаследованную от прошлого авторитарную традицию, низкий уровень демократического сознания, организационный и численный рост коммунистических и рабочих партий (лидеры которых проходили политическую выучку в СССР), их прямое идеологическое воздействие, массированную пропаганду, возбуждавшую революционное нетерпение определенной части населения, резкую активизацию леворадикальных кругов этих стран и пр.

Установление народно-демократической власти. Важной вехой в развитии революций стало установление народно-демократической власти, которое произошло в отдельных странах при разных обстоятельствах. Относительно сходным путем пришли к установлению новой власти народы Албании, Югославии и в известной мере. Болгарии, где сопротивление фашизму приняло форму партизанской войны.

- В Болгарии объединение всех антифашистских сил в **Отечественный фронт** началось в 1942 г., в том же году был сформирован **Национальный комитет,** руководящий центр Отечественного фронта, в который наряду с коммунистами вошли представители группы "Звено", состоящей из патриотически настроенных кругов интеллигенции, чиновничества, Болгарский земледельческий народный союз (БЗНС), левое крыло Социал-демократической партии (СДП) и др. В стране была создана партизанская армия, которая в 1944 г. насчитывала 40 тыс. человек. 9 сентября 1944 г. здесь произошло антифашистское восстание, результатом которого явилось не только создание правительства Отечественного фронта, но и выступление болгарской армии против фашистской Германии.

Конгресс Отечественного фронта, состоявшийся в марте 1945 г., прошел под знаком сплочения демократических сил страны. Им были одобрены основные направления политики и деятельности правительства Отечественного фронта. Состоявшиеся в 1945 г. первые выборы в Народное собрание принесли внушительную победу демократическим силам.

Национально-освободительная борьба в Югославии началась сразу же после оккупации страны в 1941 г. в форме выступлений многочисленных партизанских отрядов. Тогда же стали складываться первые организации **Единого национально-освободительного фронта Югославии** (ЕНОФ), ставшего массовой организацией, объединившей представителей всех патриотически настроенных слоев югославского народа. Наряду с партизанскими отрядами началось формирование будущей регулярной народно-освободительной армии Югославии (в момент освобождения страны от фашистских захватчиков ее численность достигала 800 тыс. человек). В середине 1941 г. появились первые освобожденные от оккупантов территории Югославии, на которых стали формироваться новые органы власти, народно-освободительные комитеты. В ноябре 1942 г. было создано Антифашистское вече народного освобождения Югославии (АВНОЮ), избран исполком вече, ставший политическим и организационным ядром национально-освободительных сил, объединившим представителей антифашистских политических партий и массовых организаций.

На второй сессии в ноябре 1943 г. АВНОЮ взяло на себя функции высшего законодательного органа страны, тогда же был создан Национальный комитет освобождения Югославии. На сессии было принято решение о создании после освобождения страны демократического федеративного Югославского государства, которое "обеспечит полное равноправие сербов, хорватов, македонцев и черногорцев, всем народам Сербии, Хорватии, Словении, Македонии, Черногории, Боснии и Герцеговины". **III** сессия АВНОЮ в августе 1945 г., объявив себя Временной народной скупщиной, приняла Закон о проведении всенародных выборов и созыве Учредительного собрания.

В оккупированных Польше и Чехословакии коммунистам не удалось сразу завоевать ведущих позиций. Здесь значительное влияние на массы имели эмигрантские правительства этих стран, действовавшие в Лондоне.

Национально-освободительный фронт Чехословакии стал складываться в 1943 г. Кульминационным этапом национально-освободительной борьбы в этой стране стали Словацкое национальное восстание в августе 1944 г., в котором участвовало 80 тыс. вооруженных бойцов, и Пражское

восстание в мае 1945 г., поднявшее на баррикады около 100 тыс. чехов.

Дальнейшее развитие событий поставило перед лидерами народно-демократических сил, чехословацкой эмиграцией во главе с бывшим президентом Бенешем вопрос о создании демократического правительства с участием коммунистов. В апреле 1945 г. на освобожденной территории в г. Кошице всеми партиями, вошедшими в новое демократическое правительство, была принята программа национального, демократического возрождения страны. **Кошицкая программа** провозгласила создание правительства широкого народного фронта чехов и словаков, составленного из представителей всех групп и политических направлений, участников национально-освободительной борьбы против фашистских захватчиков.

Закрепляя со ссылкой на старую чехословацкую Конституцию 1920 г. принцип народного суверенитета, демократические права и свободы, программа предусматривала создание избираемых народом новых органов власти — национальных комитетов, которым "под постоянным контролем народа" вверялось управление "всеми общественными делами".

Особое место в программе занял вопрос о национальных отношениях чехов и словаков. Основываясь на принципах демократической национальной политики, программа признавала в качестве законного представителя "самостоятельной словацкой нации" — носителя государственной власти на территории Словакии — Словацкий национальный совет. Предусмотрела программа и широкие преобразования в экономике: новую аграрную реформу, конфискацию предприятий, принадлежащих германскому рейху, военным преступникам, предателям. С необходимостью "успешного выполнения тяжелых задач экономического обновления" в программе связывался ряд таких экономических требований, как подчинение всеобщему государственному управлению всей денежной и кредитной системы, предприятий основных отраслей промышленности, природных и энергетических источников.

В демократическом правительстве, созданном в Кошице, коммунисты были в меньшинстве. Им принадлежало лишь 9 мест, 13 мест принадлежало другим партиям, беспартийным. С целью сплочения Национального фронта в июле 1945 г.

было заключено соглашение между ведущими партиями страны на платформе претворения в жизнь Кошицкой программы.

Усиление движения Сопротивления в Польше было связано с возрождением во время войны и гитлеровской оккупации в 1942 г. Польской рабочей партии (ПРП), поставившей в качестве ближайшей задачи создание широкого национального фронта всех патриотических и демократических сил, готовых бороться против немецко-фашистских захватчиков. В 1943 г. в Варшаве был принят Манифест демократических общественно-политических и военных организаций, подписанный представителями ПРП, левого крыла Рабочей партии польских социалистов (РППС), Крестьянской партии (Страництво людове — СЛ), подпольных профсоюзов, других демократических объединений. В начале 1944 г. на подпольном заседании представителей этих партий и организаций был сформирован руководящий центр антифашистской, национально-освободительной борьбы — Крайова рада народова (Национальный совет Польши — КРН), которому принадлежала главная роль в создании Армии Людовой (Народной армии), насчитывающей в 1944 г. около 65 тыс. человек. КРН стала действовать на освобожденной территории летом этого же года в качестве временного законодательного органа. В июле 1944 г. КРН было создано временное правительство Польши — Польский комитет национального освобождения (ПКНО) из представителей ПРП, Польской социалистической партии, Крестьянской партии (СЛ), Демократической партии и Союза польских патриотов в СССР.

22 июля 1944 г. ПКНО опубликовал Манифест — программу строительства народно-демократического государства. Он призвал польский народ продолжать борьбу до победоносного окончания войны, отвергал антидемократическую Конституцию 1935 г., провозглашал демократические свободы, закрепляя положение КРН как высшего властного органа, призывал к созданию народного административного аппарата, милиции, объявлял о мобилизации молодежи призывного возраста в армию. Вместе с тем Манифест провозглашал проведение социально-экономических реформ — неотлагательную экспроприацию земли у помещиков и передачу ее трудовому крестьянству, а также передачу в руки государства крупных промышленных и

торговых предприятий, бднков, транспорта и лесов. Одновременно было создано единое Войско Польское (в которое вошли польская армия, сформированная ранее в СССР, и Армия Людова).

На развитие политических событий в Польше оказывало большое влияние и эмигрантское правительство, созданное в Лондоне, продолжавшее пользоваться поддержкой значительной части населения страны, а также располагавшее боевой силой в лице главным образом регулярной Армии Крайовой и некоторых вооруженных отрядов. Обстановка, сложившаяся в самой Польше и вокруг нее, потребовала заключения соглашения между КРН и эмигрантским правительством о создании правительства национального единства Польши, в которое вместе с бывшим главой эмигрантского правительства С. Миколайчиком вошли 4 представителя буржуазных партий, а коммунисты занимали лишь половину из 14 мест.

На особенности процессов установления народно-демократической власти в Румынии и Венгрии оказало влияние то обстоятельство, что в годы второй мировой войны эти страны были вовлечены в гитлеровский блок.

Национальный фронт — широкая коалиция антифашистских социально-политических сил — был создан в Венгрии лишь в декабре 1944 г., когда Советская Армия приблизилась к ее государственной границе и начал разваливаться гитлеровский блок. Тогда же в г. Дебрецене открылось Временное национальное собрание, создавшее Временное национальное правительство.

Патриотический антифашистский фронт в Румынии был создан в 1943 г. В него вошел наряду с коммунистами и ряд других партий и организаций: Союз патриотов, объединивший городскую мелкую буржуазию и интеллигенцию, Фронт земледельцев — крестьянская организация, возглавляемая П. Гроза, и др.

Более широкая политическая коалиция, в которую наряду с вышеназванными политическими партиями и организациями вошли социал-демократы и так называемые исторические — национал-цэронистская и национал-либеральная партии, была создана летом 1944 г.

Эти партии обязались бороться за заключение перемирия, за установление в стране демократического строя, свержение военно-фашистской диктатуры Антонеску. После

восстания 23 августа 1944 г. против правящего режима и освобождения страны советскими войсками в Румынии началось установление народно-демократической власти. В стране первое, время сохранялась монархия.

Значительно позднее и при других обстоятельствах народно-демократическая власть утвердилась в восточной части Германии, будущей ГДР. Важнейшей особенностью развития Германии после освобождения явилась острая борьг ба различных социально-политических сил вокруг вопроса о создании единого независимого демократического государства, на которую мощное и разноплановое воздействие оказывали внешние факторы, интересы оккупационных держав.

Образование Германской Демократической Республики в восточной части страны явилось ответом на осуществленное ранее создание Федеративной Республики Германии. 7 октября 1949 г. Немецкий народный совет, представлявший политические и общественные организации Восточной Германии, провозгласил себя временной Народной палатой и ввел в действие Конституцию ГДР.

Создание нового государственного аппарата. Интенсивный процесс создания нового государственного аппарата начался во всех 8 странах вместе с развитием революционных событий, так как бывшие органы власти и управления, карательный аппарат находились здесь в руках немецких или итальянских захватчиков или их пособников (в государствах — сателлитах Германии). Распад отдельных частей государственного аппарата, прежде всего армии, полиции, начался под ударами наступающей Советской Армии, партизанских отрядов, народно-освободительных армий.

Вместе с тем темпы и пути реорганизации старого государственного аппарата и создание новых органов власти не были одинаковы. В Румынии, например, эти процессы начались значительно позже, чем в Болгарии или Югославии.

Строительство нового государственного аппарата началось во всех странах с возникновения центральных и местных органов народных фронтов, которые стали выполнять функции органов власти на освобожденной территории. В ряде вышеуказанных стран возникновение новых органов власти на местах опережало в силу тех или иных причин

создание центральных органов власти. Так, например, в Польше во второй половине 1944 г. в общинах, районах, воеводствах стали действовать национальные советы не только на освобожденной территории, но и на территории, занятой фашистами.

Задачей первостепенной важности стало создание местных органов власти и в Восточной Германии, где не было временного правительства, а функции центрального аппарата управления сосредоточивались первое время в руках Советской военной администрации в Германии (СВАГ). Ландтаги земель призваны были создавать необходимые условия для жизни людей: распределяли продовольствие, восстанавливали транспорт и пр. Здесь первые выборы были проведены осенью 1946 г. в органы местного самоуправления: общинные, окружные, в ландтаги земель.

Отличительной чертой как местных органов власти, так и временных правительств была их партийная неоднородность. Они опирались на союз различных социально-политических сил. В Польше и Венгрии в первых революционных правительствах, например, были представлены 4 партии, в Болгарии, Югославии и Румынии — 5, в Чехословакии — 6 партий.

Первоочередность замены или существенной реорганизации тех или иных звеньев государственного аппарата зависела от политической обстановки в той или иной стране. Нестабильность внутренней ситуации весной 1945 г. в Польше привела, например, к быстрому созданию народной милиции. В Восточной Германии уже летом 1945 г. коренной перестройке подверглись суды. Ликвидировались фашистские чрезвычайные суды, очищались от фашистских элементов старые общинные, городские и участковые суды. В августе 1945 г. здесь было создано Центральное управление юстиции, которое должно было координировать всю деятельность по созданию системы демократических, правоохранительных органов. Процесс создания новых органов управления был связан с денацификацией, чисткой их от фашистских элементов и военных преступников.

Вместе с тем чистка государственного аппарата сопровождалась и явными перегибами, преследовала не всегда демократические, а скорее узкопартийные цели. В ходе ее закладывались основы будущей разветвленной сети

органов службы безопасности, пронизавших впоследствии все звенья государственной власти. В 1946 г. из болгарской армии было, например, уволено значительное число лиц из старого офицерского корпуса, в армии впредь запрещалось служить лицам, признанным виновными в вовлечении Болгарии в мировую войну, а также лицам "с фашистскими, реставраторскими и антидемократическими взглядами".

Вместе с тем народной властью в одних случаях в большей, в других случаях в меньшей мере использовались первое время не только отдельные звенья старого государственного аппарата, но и старые конституции с парламентскими учреждениями, правилами формирования правительств партиями, располагавшими большинством мест в парламенте, возможностью пропорционального привлечения в состав правительств представителей различных партий и пр. Сохраняла свое действие Конституция 1920 г. в Чехословакии, в Польше — Конституция 1921 г.

Старые конституции подвергались при этом тем или иным изменениям, например, упразднялись верхние палаты парламентов (создание в 1946 г. однопалатного сейма в Польше, ликвидация сената в Чехословакии). Кроме Чехословакии, Польши, Восточной Германии первое время монархия сохранялась во всех других странах. Республиканская форма правления утвердилась в Югославии в ноябре 1945 г., в 1946 г. — в Албании, Венгрии и Болгарии и только к концу 1947 . — в Румынии.

Были использованы и старые демократические избирательные законы, при этом не вводилось никаких ограничений избирательных прав по классовому принципу. От участия в выборах на первом этапе революционного про,-цесса отстранялись лишь лица, сотрудничавшие с оккупантами, а также лица, осужденные народными судами или национальными комитетами (в Чехословакии) и пр. Более того, в ряде случаев старые избирательные законы изменялись в сторону их большей демократизации. Так, на основании закона 1945 г. о выборах в Народное собрание Болгарии избирательные права были предоставлены военнослужащим, возрастной ценз был снижен с 21 до 19 лет для избирателей и с 30 до 23 лет для избираемых. Новый закон устанавливал свободу и добровольность участия в выборах, предоставлял право выдвижения кандидатов политическим партиям, ко-

митетам Отечественного фронта и любой группе граждан, состоящей не менее чем из 10 избирателей.

- Первые после революции парламентские выборы состоялись в Албании, Болгарии, Венгрии и Югославии в 1945 г., в Румынии, Чехословакии и в Восточной Германии (здесь — в местные органы власти) — в 1946 г., в Польше — в 1947 г. Выборы в большинстве, но не во всех странах укрепили позиции левых сил. В результате первых парламентских выборов в Венгрии в ноябре 1945 г. коммунисты и социал-демократы получили вместе только 34% голосов, а большинство избирателей проголосовали за Партию мелких сельских хозяев.

Аграрные реформы. Первыми социально-экономическими преобразованиями, которые привели к коренным изменениям социальных структур народно-демократических стран, стали аграрные реформы. В ходе их проведения во всех странах (кроме Болгарии, где не было помещичьего землевладения) было уничтожено крупное землевладение, безземельные и малоземельные крестьяне получили землю.

Различные темпы и формы проведения аграрной реформы зависели от расстановки социально-политических сил в каждой из восьми стран. В Польше, например, проведение земельной реформы началось уже в 1944 г., в Албании, Венгрии, Восточной Германии, Румынии, Чехословакии, Югославии — в 1946 г.

В большинстве стран реформы проводились поэтапно, но первоочередной задачей везде была экспроприация земельной собственности, принадлежащей фашистам, бывшим военным преступникам, лицам, сотрудничавшим с нацистами. Несмотря на то, что уже в ходе первого этапа проведения аграрных реформ часть земли переходила в руки государственных хозяйств и предприятий, а законом поощрялось кооперирование крестьян, частная собственность на землю не была отменена.

В это время (за исключением Болгарии и Албании) земельные реформы не были направлены на ограничение крестьянских хозяйств. Вслед за экспроприацией земель, принадлежащих фашистскому государству, военным преступникам, ограничивалось помещичье землевладение. В крупных крестьянских хозяйствах запрещались применение наемной рабочей силы для обработки земли, сдача земли в аренду и пр. Земельные излишки экспроприировались, как правило, с выплатой за них компенсации государством.

Так, проведение земельной реформы в Польше началось еще до конца войны, в сентябре 1944 г., когда декретом ПКНО была предусмотрена передача государству земель, принадлежащих немецким оккупантам и их пособникам, а также помещичьих имений, превышающих 50 га пахотной земли или 100 га общей земельной собственности. Отличительной чертой аграрной реформы в Польше была безвозмездная экспроприация вышеуказанных земель, которые передавались безземельным или малоземельным крестьянам за небольшую плату или бесплатно.

В Чехословакии аграрная реформа не была с самого начала столь радикальна, проводилась в три этапа и не сразу привела к ликвидации даже помещичьего землевладения. В 1945 г. была конфискована земельная и другая сельхозсобственность немецких и венгерских помещиков, а также чешских и словацких помещиков, сотрудничавших с нацистами. По закону 1947 г. предусматривалось ограничение всего крупного землевладения до 150 га пахотной и 250 га всей другой земли за счет выкупа излишков земли и распределения их среди малоземельных крестьян и сельскохозяйственных рабочих. И только закон 1948 г. предусматривал конфискацию всех земельных участков, превышающих 50 га.

В соответствии с буржуазно-демократическим характером мероприятий начального этапа революции в Румынии первый закон об аграрной реформе, принятый здесь в начале 1945 г., в качестве своей главной цели ставил "создание крепких, здоровых и производительных хозяйств, которые являются частной собственностью тех, кто ими владел". Выполнение этих целей связывалось с увеличением площади пахотных земель малоземельных крестьян (имеющих менее 5 га земли) и наделением землей безземельных крестьян за счет экспроприации земель, принадлежащих лицам, сотрудничавшим с фашистами, военным преступникам, а также излишков земли, превышающих 50 га. При этом исключались земли, принадлежащие королю, церкви, ряду публичных учреждений и пр. Земельные участки до 5 га распределялись среди нуждающихся за плату, которая вносилась в рассрочку в течение 10—20 лет. Полученные участки не могли быть проданы, арендованы или заложены за долги. В Румынии остатки крупного землевладения сохранялись до 1949 г. В собственность государства по-

еле ликвидации монархии перешли и земли королевской семьи.

Болгарский Закон о трудовой земельной собственности 1946 г. исходил из главного принципа: "земля должна принадлежать тем, кто ее обрабатывает". По закону право собственности на обрабатываемую землю ограничивалось, как правило, 20 га, а право на получение дополнительного участка земли предоставлялось лицам, занятым крестьянским трудом, имеющим участок меньше 5 га.

В соответствии с антимилитаристскими и антинацистскими целями Потсдамских соглашений 2 августа 1945 г. в 1945—1946 гг. была проведена аграрная реформа и в Восточной Германии. В ходе ее была ликвидирована экономическая основа реакционного прусского юнкерства, конфискованы все владения военных преступников, а также земельные владения, превышающие 100 га земли. Это дало возможность передать землю в распоряжение малоземельных крестьян, переселенцев, народных имений.

На первом этапе революционных преобразований не ставилась задача повсеместного кооперирования крестьян. Лишь в Болгарии этот вопрос встал очень рано в связи с земельным голодом. Кооперирование крестьян, проходившее в этих странах путем перехода от простейших форм кооперации (сбытовой, потребительской) к трудовым сельскохозяйственным кооперативам, широким фронтом стало проводиться с конца 40-х гг. С ним связывалось "строительство социализма" на селе. Кооперирование крестьян было завершено в основном в НРБ в конце 50-х гг., в ВНР, ГДР, ЧССР — в конце 60-х гг. и везде сопровождалось негативными последствиями.

Насильственное создание производственных кооперативов в Польше, без должного учета сложившихся аграрных отношений, экономических, политических, культурно-бытовых, психологических факторов, привело к тому, что здесь в 1956 г. значительная часть производственных кооперативов распалась, а главным поставщиком сельскохозяйственной продукции осталось индивидуальное хозяйство (на долю которого в конце 70-х гг. приходилось 80% всех сельскохозяйственных площадей).

Массовое кооперирование крестьян в целях "создания социалистических отношений на селе", ликвидации частной (как "эксплуататорской") собственности, проводившее-

ся сначала в Югославии, было прервано в начале 50-х гг. В 1963 г. в Югославии большинство трудовых коллективов было распущено или реорганизовано в кооперативы снабженческо-сбытового характера.

Там же где трудовые кооперативы сохранялись, порядки ужесточались. Если сначала в ЧССР, ВНР и других странах доходы между членами сельскохозяйственных кооперативов распределялись в зависимости не только от затраченного труда, но и от внесенного земельного пая, то впоследствии этот порядок выплат был отменен, при этом крестьянин потерял право выхода из кооператива вместе с наделом.

Таким образом, при формальном сохранении прав крестьян на землю у них была отнята возможность реализации этих прав. Негативные последствия отчуждения крестьян от земли стали все больше проявляться и в тех странах (ГДР, ЧССР, ВНР), где были созданы рентабельные кооперативные хозяйства, а индивидуальный сектор не переставал вносить свой вклад в обеспечение населения продуктами питания. Они проявлялись во все большем отставании уровня развития сельскохозяйственного производства от развитых капиталистических стран.

Национализация промышленности. Наряду с аграрной реформой в восточноевропейских странах была проведена национализация промышленности и банков.

Возможность обобществления собственности во имя "общего блата", с предварительным и справедливым возмещением, закреплена во всех западноевропейских конституциях. Цели и задачи национализации зависят прежде всего от того, какая модель экономики господствует в той или иной стране — рыночная, как в капиталистических странах, или государственная (огосударствленная), как в странах тоталитарного социализма, какие применяются главные регуляторы экономических процессов — рыночные, при определенном вмешательстве государства в сферу экономики, или тотально-государственные, с помощью административно-командных методов, жесткого планирования, распределения и пр.

Социалистическая доктрина изначально исходит из идеологических критериев деления собственности на частную ("эксплуататорскую") и общественную ("неэксплуататорскую"), а также собственность на средства производства

(в том числе частную) и на средства потребления и пр. При этом постулируется, что эксплуатация человека человеком может быть уничтожена, только если средства производства будут в обобществленной или в частной трудовой собственности. В соответствии с этими идеологическими установками в обществе тоталитарного социализма ликвидируется свобода и равноправие различных форм собственности.

Национализация в восточноевропейских странах, ускоренная послевоенной разрухой в промышленности, очень рано перешла на социалистические рельсы. Сразу же после освобождения почти во всех странах было конфисковано имущество, принадлежавшее германскому рейху и военным преступникам, а предприятия оккупантов и коллаборационистов секвестированы, подчинены рабочему контролю, затем национализированы. Эти меры, носившие открыто выраженный карательный характер, способствовали тому, что в собственность народно-демократического государства за непродолжительное время перешли иностранный капитал, ключевые отрасли промышленности, финансовые учреждения.

Несмотря на то, что на первом этапе интересы местной городской буржуазии в большинстве стран непосредственно не затрагивались, уже в это время национализация "приобрела антикапиталистическую направленность. В Болгарии и Югославии национализация началась еще в 1944 г. и с самого начала была значительной по объему.

Переходу в собственность государства промышленных предприятий в Болгарии способствовало и наличие государственной собственности до революции (в руках государства уже в это время было сосредоточено 87% добычи угля, 73% производства электроэнергии, 75% кредитно-банковских учреждений, весь железнодорожный транспорт и пр.). Еще в условиях войны с Германией здесь был установлен рабочий контроль над производством, ценами и распределением продуктов, введена государственная регламентация условий производства, распределения сырья и топлива, единовременный налог на прибыли военного времени и пр.

В 1945 году по приговору суда было конфисковано имущество всех военных преступников, в 1946 г. — движимое и недвижимое имущество, приобретенное "путем

спекуляции и иным незаконным способом". В том же году в собственность государства перешли средства и имущество всех страховых обществ, в 1947 г. — табачной промышленности (с возмещением). В конце 1947 г. Великим народным собранием был принят Закон о национализации частных промышленных и горнорудных предприятий, проведение в жизнь которого привело к тому, что в 1948 г. в руках частного капитала оставалось не более 5% предприятий.

В Югославии законы, принятые осенью 1944 г. и летом 1945 г., объявили собственностью государства имущество лиц, сотрудничавших с оккупантами или находившимися в эмиграции. После же принятия закона 1946 г. о национализации промышленности 90% промышленности, финансовые учреждения, транспорт, оптовая торговля, частично розничная перешли в руки государства. Еще раньше, в 1945 г., здесь был установлен государственный контроль над внешней торговлей.

Национализации промышленности в Польше требовала разруха, вызванная войной. Здесь было разрушено почти 70% промышленных предприятий. Этому способствовало и то обстоятельство, что на долю иностранного капитала, в основном германского, в польской экономике приходилось 2/3 всех капиталовложений, а в отдельных ее отраслях, например в нефтяной, он господствовал безраздельно. Государственный контроль над крупными и средними предприятиями, транспортом был установлен здесь еще до принятия соответствующих законодательных актов. Декретом от 2 марта' 1945 г. устанавливался рабочий контроль над значительным числом "брошенных и оставленных" предприятий.

Эти революционные меры получили правовую основу в Законе о национализации промышленности 1946 г., который носил столь радикальный характер, что впоследствии в него были внесены лишь некоторые дополнения (в 1948 г. — об окончательном переходе всех банков в руки Министерства финансов, в 1951 г. — о национализации аптек ив 1955 г. — судов каботажного судоходства).

В отличие от трех вышеперечисленных стран национализация в других странах проходила поэтапно. Так, в Чехословакии прежде всего была проведена национализация, предусмотренная Кошицкой программой. На основе прези-.

дентских декретов, принятых в 1945 г., были национализированы горные, энергетические, металлургические, химические предприятия, банки, акционерные и страховые общества. После 1948 г. началась всеобъемлющая национализация частного капитала, приведшая к тому, что в руки государства перешло 95% всей промышленности Чехословакии, банки, страховые общества, внешняя торговля, внутренняя оптовая торговля и пр. Изменился и характер национализированных предприятий. Если раньше они наряду с частными были субъектами рыночных отношений, то после 1948 г. — государственными предприятиями бюрократического типа, принадлежащими различным ведомствам, деятельность которых подлежала строгому планированию и государственному контролю.

Более медленными темпами шла национализация в Румынии, где до провозглашения в 1947 г. республики был национализирован только Румынский банк, управление которым вверялось назначенному королем Совету. Кроме того, предусматривалось полное возмещение стоимости акций банка его акционерам. Был установлен государственный и рабочий контроль над рядом частных предприятий. До 1948 г. удельный вес государственной собственности здесь был незначителен, даже в отраслях тяжелой промышленности: в металлургической он составлял лишь 20%, в металлообрабатывающей — 30% и пр. Летом 1948 г. был принят Закон "О национализации промышленных, банковских, страховых, горнорудных и транспортных предприятий", дополненный в 1948 г. Законом "О национализации железных дорог". Проведение этих законов в жизнь привело к тому, что в 1952 г. 97% предприятий стало государственной собственностью.

Особыми путями проходило обобществление промышленности в Восточной Германии. Во исполнение Потсдамских соглашений от 2 августа 1945 г. в течение 1945—1946 гг. Союзный контрольный совет в Германии принял ряд юридических актов, в том числе Закон от 20 ноября 1945 г. о конфискаций ,имущества, принадлежащего акционерному обществу "И.Г. Фарбениндустри", и Закон от 20 декабря 1945 г. о наказании лиц, виновных в военных преступлениях, преступлениях против мира и против человечности, предусматривающий в числе прочего конфискацию имущества упомянутых лиц.

В полном соответствии с этими актами в Восточной Германии был наложен секвестр на имущество, принадлежащее гитлеровскому рейху, военным преступникам, германским военным учреждениям, а также конфисковано имущество фашистской партии. Секвестированная собственность была передана СВАГ в 1946 г. сначала в управление, а затем в собственность немецких земель. Всего в 1946 г. было передано 9281 предприятие, что и составило основу государственного сектора в промышленности Восточной Германии.

Впоследствии вплоть до 1953 г. в собственность государства ГДР было передано большое число предприятий, которые являлись по распоряжению оккупационных властей, советской собственностью, в том числе ряд промышленных предприятий, перешедших к СССР в счет уплаты репараций.

Вместе с тем следует отметить, что в ГДР последующее обобществление частной собственности в промышленности и торговле не проводилось так радикально, как в других восточноевропейских странах. Вплоть до объединения с ФРГ 40% предприятий общественного питания, четвертая часть торговли оставались в частных руках.

С конца 40-х — начала 50-х гг. главные цели экономической политики в восточноевропейских странах стали прямо связываться с созданием "материально-технической базы социализма", с индустриализацией промышленности на основе общегосударственного планирования, которое началось с введения первых кратковременных планов восстановления промышленности: в Румынии годичного, в Чехословакии двухгодичного, в Польше трехгодичного (на 1947—1949 гг.), сменившихся впоследствии пятилетними планами. Один из первых пятилетних планов "создания материально-технической базы социализма" был принят в Югославии, главными задачами плана была индустриализация и электрификация страны, превращение ее из аграрной в "развитое индустриально-аграрное социалистическое государство".

План не был выполнен в отведенные .сроки из-за крайней отсталости экономики, нехватки кадров и был продлен до 1952 г. С 1953 г., в связи со значительным изменением принципов управления народным хозяйством, предоставлением широкой хозяйственной самостоятельности промышленным предприятиям, система планирования Югославии

претерпела существенные изменения. Задачи центральных государственных органов стали ограничиваться установлением главных направлений экономического развития, планированием общегосударственных пропорций производства и распределения. С 1953 по 1957 г. здесь предусматривались лишь годичные планы.

Проведение политики индустриализации, жесткого централизованного планирования на первых порах принесло несомненные плоды, особенно в деле послевоенного восстановления народного хозяйства, в создании некоторых новых отраслей промышленности, связанных в значительной части с оборонными предприятиями. Произошел заметный рост общего объема производства, прежде всего в тяжелой промышленности, выплавки чугуна, стали, добычи угля, производства электроэнергии.

В течение первых двух десятилетий (1945—1965) из преимущественно сельскохозяйственных (кроме ГДР и ЧССР) большинство восточноевропейских стран превратились в индустриально-аграрные, в которых был накоплен значительный производственный и научно-технический потенциал. Это, однако, не сопровождалось соответствующим подъемом жизненного уровня населения. Росту производства не соответствовало и повышение качества продукции, что стало особенно заметным с середины 60-х гг., когда экстенсивная экономика исчерпала свои возможности. С этого времени стало все более заметным падение темпов роста, снижение эффективности общественного производства, приведшее впоследствии к застою, который на фоне быстрого развития мира капитализма стал перерастать в значительное отставание, особенно заметное в новых отраслях и прогрессивной технологии. Административно-командная система управления экономикой зашла в тупик, приводила ко все более углубляющемуся экономическому и политическому кризису, попытки преодоления которого с помощью неэффективных, непоследовательных экономических и политических реформ оказались безрезультатными.

Так, например, экономическая реформа в Венгрии, нацеленная на расширение самостоятельности промышленных предприятий, хозрасчет, была начата еще в 1968 г., но система нормативного управления промышленными предприятиями, основанная на жестком распределении и использовании прибыли, сдерживала развитие таких стимулов про-

мышленного прогресса, как рыночные отношения, конкуренция и др. Не привел к желаемому эффекту и "самоуправляющийся рыночный социализм" в Югославии из-за искусственного дробления промышленности, введения крайне обременительных налогов, на погашение которых шли почти все доходы предприятий. Начавшийся процесс экономических и политических реформ в Чехословакии в 1968 г. был остановлен прямым вооруженным вмешательством извне. Провал всех этих реформ приводил ко все большему убеждению народов этих стран в невозможности выхода из тупика без полного устранения тоталитарных экономических и политических порядков.

Конституционное законодательство. Нарастающие темпы создания тоталитарного общества и государственной власти находили непосредственное отражение в конституционном законодательстве восточноевропейских стран. Первые конституции государств Центральной и Восточной Европы были приняты во второй половине 40-х — первой половине 50-х гг.: в Югославии и Албании — в 1945 г., в Болгарии — в 1947 г., в Чехословакии и Румынии -— в 1948 г., в Венгрии и ГДР — в 1949 г., в Польше — в 1952 г. В Румынии в 1952 г. была принята вторая Конституция.

Конституциям Венгрии 1949 г. и Польши 1952 г. предшествовали переходные законы, закрепившие принципы формирования и деятельности государственного аппарата. Так, Закон о государственном строе 1946 г. Венгрии объявлял о ликвидации монархии, о создании Венгерской Народной Республики, не затрагивая ее социально-экономических основ. Принятая вслед за этим Конституция 1949 г. закрепляла уже в качестве экономической основы общества социалистическую собственность на средства производства.

В 1947 году был принят конституционный закон о структуре и компетенции высших органов Польской Республики (Малая конституция), определивший принципы организации законодательного Сейма и его компетенцию. Прошло несколько лет, прежде чем в 1952 г. была принята Конституция Польши, провозгласившая целью "республики трудящихся" "осуществление великих идей социализма".

Все конституции конца 40-х — начала 50-х гг. были проникнуты духом классовой розни и нетерпимости, определяя "классовую сущность государства" как "государства рабочих и трудящихся крестьян". Так, в Конституции ПНР

(ст. 1), Конституции ВНР (ст. 2) отношения классов в связи с политической властью фиксировались формулой "союза рабочего класса с трудовым крестьянством под руководством рабочего класса".

Закрепляя структуру государственного аппарата, органов государственной власти, конституции провозглашали, что органы власти и управления (все больше подменявшиеся на деле партийными органами) должны опираться "на сознательное и активное содействие широких трудящихся масс" (ст. 5 Конституции ПНР), способствовать активному участию трудящихся в руководстве "государственными и общественными делами" (ст. 32 (4) Конституции ВНР).

Все конституции исходили из организационно-правового принципа единовластия Советов (в том числе и Национальных собраний), которым формально отводилась роль полновластных органов власти в центре и на местах. Так, высшим органом государственной власти, по Конституции ВНР, являлось однопартийное Государственное собрание, которое избирало Президиум ВНР и Совет Министров. По такой же схеме строились и системы высших органов государственной власти в других конституциях.

При "полновластии Советов", как правило, лишь одобрявших вводимые в форме законов решения Политбюро правящих партий, которые по ряду важнейших вопросов общественной жизни принимали решения и без всякого правового оформления, исключался политический плюрализм, формирующий такой мощный рычаг воздействия на власть, как общественное мнение.

С начала 60-х гг. вместе с утверждением "основ социализма" (а в ГДР в 1968 г. и в Болгарии в 1971 г. было уже заявлено о создании, как в СССР, "развитого социалистического общества"), в условиях сложившихся административно-командных систем управления, когда утвердилась фактическая монополия на политическую власть правящих коммунистических партий, начался процесс замены старых конституций новыми или внесения в старые конституции существенных изменений и дополнений.

В ЧССР, новая Конституция была принята в 1960 г., в СРР — в 1965 г., ГДР — в 1968 г., НРБ — в 1971 г., СФРЮ — в 1974 г., существенно обновлена была в 1972 и 1983 гг. Конституция ВНР 1949 г., в Конституцию ЧССР в 1968, 1970 гг.

были внесены важные поправки, неоднократно с 50-х до 80-х гг. вносились поправки в Конституцию Польши 1952 г. и пр.

Конституции отразили общую тенденцию существенного расширения рамок конституционного регулирования всего общественно-политического строя. В них закреплялись принципы организации и функционирования политических систем, взаимодействия партий, общественных организаций, трудовых коллективов. Характерной чертой этих конституций было развернутое закрепление места марксистско-ленинских коммунистических и рабочих партий как главных политических институтов, единственной "руководящей и направляющей силы" общественной и государственной жизни. Так, Конституция НРБ 1971 г. своей первой статьей провозглашала: "Руководящей силой в обществе и государстве является БКП".

Вместе с тем в конституциях ГДР, НРБ, ЧССР, ПНР формально признавалась многопартийность, при этом подчеркивалась важность массовых общественно-политических объединений и движений типа народных фронтов.

Исходя из утверждения, о победе социализма в области экономики, конституции указывали на экономическую основу социалистического общества — общественную собственность на средства производства (выступающую в двух формах: государственной (общенародной) и кооперативной), о планировании развития народного хозяйства, которому отводилась роль важнейшей функции государства, и пр.

Конституционные изменения в системе органов государственной власти выразились в замене президентов (НРБ, СРР) президиумами (ГДР), государственными советами, состав которых, так же, как и кандидатуры президентов, там, где они сохранялись, автоматически одобрялся парламентами, так как непосредственно выдвигался руководящими органами коммунистических партий, что находило прямое правовое закрепление, например, в правительственном регламенте Румынии.

При этом роль государственных советов увеличивалась, как, например, в Болгарии, где он в качестве постоянно действующего органа наделялся широкими полномочиями по управлению страной и осуществлению задач, вытекающих из решений Народного собрания. Государственный совет Болгарии должен был контролировать и коор-

динировать деятельность всех государственных органов, имел право требовать от них отчета о выполнении решений Народного собрания. Расширялась формально компетенция Государственного совета и по Конституции ВНР в редакции 1972 г. путем закрепления за ним таких полномочий, как обсуждение и утверждение правительственных программ, отчетов об исполнении государственного бюджета, права ратификации от имени ВНР международных договоров и пр.

За президиумами, государственными советами признавалось и право самостоятельного нормотворчества в форме актов, имеющих силу закона, с их последующим утверждением законодательными органами, что стало своеобразной альтернативой делегированного законодательства, не признаваемого в социалистических странах.

Как и в предшествующих, во всех конституциях закреплялся широкий перечень прав и свобод граждан. Более того, он был дополнен новыми формальными правами, сопровождался устранением ряда ограничений. Так, например, в Конституции ВНР 1972 г. было сформулировано положение о праве каждого гражданина участвовать в управлении общественными делами, вносить в государственные и общественные организации предложения и устанавливать обязанность этих организаций рассматривать их. Все конституции, при наличии, как правило, одного кандидата в избирательных списках, закрепляли всеобщее избирательное право. В ГДР, СРР, ЧССР, СФРЮ было отменено лишение избирательного права по суду. Декларировалась свобода творческой деятельности и пр.

Права граждан при этом сопровождались широким кругом обязанностей: соблюдать конституцию и законы, охранять Родину и социалистическую собственность, добросовестно выпо.лнять общественные поручения и пр.

Среди прав и свобод главными считались социально-экономические права на труд, бесплатное медицинское обслуживание, образование, свободу "от эксплуатации человека человеком"[1].

[1] Признание капиталистическими странами социально-экономических прав в качестве необходимого компонента основ правового статуса личности произошло под прямым воздействием социалистических конституций.

Нельзя не отметить, что признание права на труд и другие социальные права, которые в западных странах часто закреплялись в виде принципов государственной политики, создавали уравнительную минимальную защищенность человека, и они реально действовали по сравнению с политическими правами. Но привычка полагаться на социальные гарантии, полная зависимость от патерналистского государства порождали безынициативность, незаинтересованность в результатах своего труда, социальную инертность, и в конечном счете, низкую эффективность производства, сопровождаемую хищническим расточительством национальных богатств, нанесением непоправимого вреда окружающей среде и пр.

При обилии декларативных демократических положений в конституциях не предусматривалось, например, создание ни органов конституционного контроля, как несовместимых с принципом единства государственной власти и основанном на нем принципом верховенства Советов, ни органов конституционного правосудия по защите прав граждан.

Только в условиях кризиса тоталитарных систем в ряде восточноевропейских стран, в 70-х гг. в Югославии, затем в Венгрии, Чехословакии и Польше начинают создаваться органы конституционного правосудия. В Польше, например, в условиях политического кризиса 80-х гг. был принят ряд новых законоположений о составе и полномочиях Верховной контрольной палаты при польском Сейме, о Государственном и Конституционном трибунале, об общественном защитнике гражданских прав, о референдуме и пр.

Разрыв между словом и делом, между формальной и действительной конституциях в разделах о правах и свободах граждан проявился особенно ярко. Это можно проиллюстрировать отсутствием гарантий многих свобод, например, свободы слова и печати при существовании жесточайшей цензуры, свободы художественного творчества, допускаемой в узких границах апологии существующего строя, официальной идеологии, гарантий "прав национальных меньшинств", которые, например, в Болгарии в 80-х гг. не стали препятствием насильственного обращения, по директивам ЦК БКП, болгарских турок (а это 9,2% всего населения страны) в "болгар", что и привело к их массовому бегству в Турцию.

Грубые нарушения или ограничения прав и свобод граждан, засилие партийно-бюрократической верхушки, кор-

рупция, незаконные привилегии "номенклатуры" порождали социальную напряженность, усиливали нарастание народного движения протеста, что и привело в конце 80-х — начале 90-х гг. к новой волне революционных выступлений в восточноевропейских странах.

Крах тоталитарных режимов в ходе демократических революций 1989—1990 гг. В течение 1989 г., особенно в последние месяцы, в странах Центральной и Восточной Европы произошли важные революционные события, положившие начало длительному периоду глубоких общественно-экономических и политических перемен, которые по масштабу этих перемен носят характер демократических революций.

Это были революции, которые ставили своими задачами разрушение политических и экономических структур, закрепляющих состояние социально-экономического тупика, восстановление общечеловеческих механизмов прогресса, ликвидацию тоталитарных политических режимов и грубых ограничений или нарушений прав и свобод, утверждение общепринятых в мире принципов демократии.

Отличительной особенностью этих революций в большинстве стран: Польше, Венгрии, Югославии, Чехословакии был их мирный характер (что дало, например, основание назвать революцию в Чехословакии "бархатной"), ибо в ходе их на базе общих ценностей шли поиски компромисса, консенсуса "гражданских форумов", "круглых столов", в которых участвовали представители государственной власти, партий, политических движений, способствовавшего ненасильственному переходу к новому общественному и государственному строю, демонтажу партийно-государственно-бюрократической системы управления. Острота противоречий и социальной конфронтации, темпы революционных перемен, непосредственные поводы начала революционных событий 1989—1990 гг. были разными в этих странах. Там, где формирование некоммунистических и антикоммунистических движений, партий и организаций позволяло использовать политические методы решения обострявшихся конфликтов, там обошлось без деструктивных выступлений народных масс. Здесь, как правило, проявились тенденции к самореформированию коммунистических партий путем уступок демократическому движению, провозглашению ими новых лозунгов и концепций. Там, где проявлялась особая

жестокость и негибкость коммунистических режимов, резко возрастала конфронтация, более длительным становился и период политической нестабильности.

В Польше, например, где революционные события нарастали с начала 80-х гг., а правящие круги вынуждены были идти на уступки оппозиции, диалог между правящей партией и оппозицией в форме "круглого стола" привел к соглашению о проведении парламентских выборов на основе политического плюрализма. Бьща легализованаглавная оппозиционная сила существующему режиму — движение "Солидарность", в июле 1989 г. были проведены свободные выборы, на которых правящая партия (ПОРП) потерпела поражение и к власти пришла оппозиция.

Наиболее плавной и мирной стала венгерская революция в силу постепенного назревания здесь кризисных явлений, неудавшегося революционного выступления 1956 г. и последовавшего за ним более чем тридцатилетнего периода поисков выхода из экономического тупика с помощью реформ и относительной либерализации политического режима.

В Венгрии, особенно к концу социалистической эпохи, существовала многопартийность, был ослаблен тотальный контроль над словом и печатью (с середины 60-х гг., например, здесь была упразднена предварительная цензура, а ответственность за "крамольные выступления" прессы целиком перекладывалась на редакторов), большей свободой деятельности обладали профсоюзы, владельцы частных предприятий, которые могли нанимать до 100 рабочих, и пр.

Гибкая политика правящей партии (ВСРП) в событиях 1989 г. дала возможность ей удержаться на" политической арене и даже занять на ней определенное место. В октябре 1989 г. здесь был принят закон о многопартийности и деятельности партий. Согласно закону, была значительно упрощена процедура создания новых политических партий и возрождения старых, так называемых исторических партий (к моменту принятия закона их число достигало 15), был изменен порядок деятельности партий, которые впредь не могли осуществлять эту деятельность "на рабочих местах", в органах государственной власти, вооруженных силах, полиции и пр. Предусмотрен был и жесткий финансовый контроль за их хозяйственной деятельностью. Партии

должны были впредь отчитываться о размерах своего имущества и источниках поступления доходов перед вновь созданной Государственной учетной палатой. Контроль за всеми другими аспектами их деятельности был передан Конституционному суду.

Уже в октябре 1989 г. в старую Конституцию 1949 г. Законом XXXI был внесен ряд существенных изменений, отразивших поиск социальных компромиссов. Как подчеркивалось в самой преамбуле Конституции, они преследовали цели "мирного политического перехода к правовому государству, в котором реализуются многопартийная система, парламентская демократия и социально ориентированная рыночная экономика". В соответствии с этими целями в гл. 1, "Общие положения", был определен характер экономики Венгрии, "использующей преимущества планирования рыночной экономики, в которой общественная собственность и частная собственность равноправны и пользуются равной защитой" (ст. 9 (1)), а государство "на основе принципа равных возможностей признает и поддерживает предпринимательство и свободу конкуренции, которые могут ограничиваться лишь конституционным законом" (ст. 9(2)). Венгрия, согласно ст. 2 (1), провозглашалась республикой, независимым, демократическим, правовым государством, в котором в равной степени "реализуются ценности буржуазной демократии и демократического социализма".

На мартовских выборах 1990 г. ВСРП не набрала минимума в 4% голосов для того, чтобы войти в Государственное собрание Венгерской Республики, а созданная на основе ее раскола самостоятельная Венгерская социалистическая партия получила лишь 8,5% голосов. Большинство мест в парламенте заняла центристская партия Венгерский демократический форум (165 из 386). Поражение на выборах левых сил дало основание в июле 1990 г. новому составу Государственного собрания исключить из Конституции упоминание о социализме. После того как Венгерская социалистическая партия отвергла марксистско-ленинскую идеологию и сделала выбор в пользу западной социал-демократии, ей вновь удалось прийти к власти в 1994 г.

Определенным "амортизатором" крайнего обострения обстановки стали и события 1968 г. в Чехословакии, когда была сделана попытка качественно изменить тоталитарную

систему, сохранив при этом некапиталистический характер развития. Ставилась задача, как тогда говорилось, придать социализму "человеческое лицо", то есть вернуть страну в тот народно-демократический строй, который существовал здесь до 1948 г. (с разнообразными формами собственности, частным крестьянским хозяйством и пр.). Под влиянием активизации "политики улиц", массовых демонстраций .в декабре 1989 г. правящая партия отказывается от монополии на власть. На основе "Гражданского форума", общественного движения, сыгравшего одну из главных ролей в революции, создается Федеральное правительство национального согласия. Вслед за этим один из его признанных лидеров, В. Гавел, становится президентом страны. На июльских выборах 1990 г. лидирующие позиции завоевывает в Федеральном собрании также "Гражданский форум", а КПЧ получает лишь 13,5% голосов.

Рост революционных настроений в ГДР, выражение недовольства значительной части населения страны существующим порядком приобрели, как уже отмечалось, форму массового бегства восточных немцев за границу, приостановить которое не смогло и сооружение в 1961 г. ненавистного символа тоталитаризма — Берлинской стены[1].

' Еще в 1953 г. здесь произошло открытое антиправительственное выступление, подавленное с помощью советских войск. На первых свободных выборах в ГДР в марте 1990 г. победу одержала оппозиция (Альянс за Германию, Христианско-демократический союз, Германский социальный союз и Демократическое движение), набравшая 48% голосов.

В Румынии на майских выборах 1990 г. 66% голосов получил **Фронт национального спасения,** возглавлявший ранее восстание румынского народа против авторитарно-деспотического режима Н. Чаушеску, который на основании приговора, вынесенного в декабре 1989 г., был казнен вместе с женой.

Новые массовые демонстрации с требованием отставки коммунистического руководства Албании прошли лишь в феврале 1991 г., более того, на первых свободных выборах в марте этого года здесь победила, благодаря поддержке сельских избирателей, правящая Албанская партия народа. Толь-

[1] До сооружения Берлинской стены в 1961 г. с 1945 г. ГДР покинули 2,6 млн. человек, или 15% наиболее работоспособного населения.

ко через год на парламентских выборах победила Демократическая партия и был избран первый некоммунистический президент страны — Сали Бериша.

Развитие конституционного законодательства постсоциалистических стран. В начале 1990 г. почти во всех постсоциалистических странах были приняты новые конституции или существенным изменениям и дополнениям подверглись старые. Новая Конституция Республики Болгария (бывшей Болгарской Народной Республики) была принята в 1991 г. В Конституцию Венгрии 1949 г., как уже говорилось, еще в 1989 г. был внесен ряд изменений, а новые изменения и дополнения в 1990 г. привели фактически к созданию ныне действующей Конституции 1990 г. Благодаря изменениям и дополнениям в 1989 и 1992 гг. в старую Конституцию 1952 г., внесенным конституционными законами "О взаимоотношениях между законодательной и исполнительной властями Республики Польша" и "О территориальном самоуправлении", была создана фактически новая Конституция Польши. В ноябре 1991 г. была принята новая Конституция Румынии, раздел Чехословакии в июле 1992 г. привел к одобрению в сентябре 1992 г. новой Конституции Словакии, а в декабре того же года — Конституции Чешской Республики. Составной частью Чешской Конституции осталась, однако, принятая ранее Федеральным собранием Чехословакии "Декларация основных прав и свобод". Конституция Союзной Республики Югославии, состоящей ныне из Сербии и Черногории (после референдума в Боснии и Герцеговине, когда 66% его участников высказывались за независимость) была принята 27 апреля 1992 г.

Все конституции, вместе с собственным опытом воспринявшие общечеловеческие демократические ценности, меняли не только названия государств, но и сущность общественного и политического строя. Примечательной чертой этих конституций (Болгарии, Румынии и др.) стало закрепление в них норм-принципов, в которых закреплялись основы создания новых рыночных хозяйственных отношений: о свободе и равноправии форм собственности, свободе предпринимательской деятельности, о свободе труда, вместе с различными сторонами социальной деятельности государства.

Во всех конституциях речь фактически шла о создании нового государства по образцу государств зрелой демокра-

тии. В преамбуле Конституции Болгарии, например, заявлялось о верности общечеловеческим ценностям — свободе, миру, гуманизму, равенству, справедливости и терпимости, о признании в качестве высших принципов прав личности, ее достоинства и безопасности. Провозглашение общечеловеческих ценностей органично связывалось с деидеологизацией конституций. Конституция Словацкой Республики, например, определяла словацкое государство как суверенное, демократическое и правовое, не связанное "ни с какой идеологией или религией" (ст. 1).

Новые постсоциалистические конституции делают упор не на социально-классовую структуру общества, как социалистические конституции, а на форму государства, на общую его характеристику как социального, правового, демократического, федерального или унитарного (неделимого), закрепляя при этом в своем подавляющем большинстве парламентарную республику в качестве формы правления.

В соответствии с принципом разделения властей законодательная власть, как записано во всех конституциях, принадлежит избранным на основе всеобщего избирательного права парламентам, однопалатным или двухпалатным в зависимости от исторических традиций (в Польше, Чехии) или федеративного государственного устройства (в Югославии). Демократический характер выборов определяется в конституциях не только всеобщим характером избирательных законов, но и гарантиями политического плюрализма, многопартийности, реального участия в выборах высших органов государственной власти различных партий, организаций, общественных движений.

Закрепление принципа политического плюрализма в конституциях сопровождается, как правило, положениями, регламентирующими отношения между политическими партиями и государством. Так, по Конституции Венгрии, "политические партии могут свободно образовываться и свободно действовать, но не могут осуществлять государственную власть" (ст. 3 (1—3)), по Конституции Румынии, от партий требуется уважение национального суверенитета, территориальной целостности, правопорядка и принципов демократии (ст. 2).

Политический плюрализм, многопартийность служат превращению парламентов постсоциалистических стран в инструмент разрешения конфликтов, сталкивающихся ин-

тересов социальных слоев, групп и пр., поиска консенсуса во имя общих целей.

Принципиальным отходом от советской концепции высших органов государственной власти является закрепление за парламентами не только законодательной роли, но и в соответствии с принципом народовластия роли представительной. При этом прослеживается тенденция демократизации структур самого парламента за счет установления равенства обеих палат, избираемых всем народом. В Чехии, например, парламент состоит из двух всенародно избираемых равноправных палат: палаты депутатов и сената, состоящего из 81 сенатора, переизбираемых на 1/3 через каждые 2 года.

При анализе конституций можно выявить еще одну характерную тенденцию — признание и изменение роли президента в парламентской республике, не лишенного ныне реальных полномочий: отлагательного вето, роспуска парламента в некоторых конституциях и пр. Президент при этом все больше выступает в качестве внепартийного арбитра, олицетворяющего единство нации. Это подтверждается не только фактом восстановления поста единоличного президента там, где он ранее был отменен (сейчас во главе всех восточноевропейских государств стоят президенты), но и в изменении способов его избрания, увеличивающих независимость от представительного органа. Так, в Болгарии после восстановления поста президента в 1990 г. он избирался представительным органом. Затем порядок выбора президента был изменен. Ныне, по Конституции 1991 г., "президент избирается непосредственно избирателями" (ст. 93).

В Польше в соответствии с Законом от 7 апреля 1989 г. об изменении Конституции 1952 г. президент избирался сеймом и сенатом; Закон 1990 г. "Об изменении Конституции" ввел общенародный способ его избрания, но с учетом расстановки политических сил в парламенте (ст. 28 (1)). Вместе с изменением порядка избрания значительно были усилены и полномочия президента в сфере законодательной и исполнительной власти, что давало основание определять форму правления в Польше как полупрезидентскую республику, так как здесь именно президент определял правительственную программу, ее общее стратегическое направление, контролируя не только всю сферу внешнеполитиче-

ских отношений, но и осуществляя общее руководство в области внешней и внутренней безопасности страны (ст. 34).

Президенту Польши принадлежало также самостоятельное право роспуска сейма, его послания сейму и сенату не подвергались обсуждению. Наряду с правом законодательной инициативы, ратификации и денонсации международных соглашений Конституция наделяла президента полномочиями подписывать или отказывать в подписании "закона или распоряжения, имеющего силу закона" (ст. 47 (5)), на которое не распространялась контрасигнатура премьер-министра, назначать не только правительство, но и высших гражданских, военных, дипломатических должностных лиц, вводить чрезвычайное и военное положение (при определенных, определяемых им самим обстоятельствах) и пр[1].

При всех изъянах сугубо формального "общенародного" избрания президента (как правило, он избирается меньшинством избирателей, как, например, в Румынии, где по закону от 15 июля 1992 г. даже не устанавливается требование о необходимом числе избирателей для признания президента избранным) тенденцию усиления власти президента в переходных восточноевропейских странах нельзя однозначно определить как негативную. Не способы избрания президента в парламентских демократиях играют определяющую роль, а. порядок формирования и ответственности правительства. В парламентских республиках (в Болгарии, наряду с Румынией, Венгрией, Словакией, Чехией и др,, где президент избирается представительным органом) президент назначает правительство, но сам выбор премьер-министра, который затем формирует Совет министров, не является произвольным. Им становится лидер партии или кандидат, предложенный блоком представленных в парламенте партий, несущий вместе с министрами ответственность не перед президентом, а перед парламентом.

Здесь взаимодействуют два рычага обеспечения баланса ветвей власти: вотум недоверия правительству со стороны

[1] 2 мая 1997 г. была принята новая Конституция Польши, расширившая полномочия польского парламента и правительства за счет сужения прав президента. Ему отныне не принадлежит исключительная роль в определении правительственной программы; при назначении новых министров и смещении старых он в большей мере зависит от премьер-министра, так как должен учитывать его предложения по этому вопросу, и пр.

парламента и право президента распустить парламент и назначить новые выборы, результаты которых определяют, остается та или иная партия и ее правительство у власти или нет. Частая смена правящих партий и правительств является неизменным спутником обострения социальных противоречий, неустановившегося политического курса и его стратегии.

Чтобы предотвратить ситуации, при которых президент вынужден распускать парламент, например из-за невозможности сформировать правительство, ряд конституций предусматривает специальные меры. Так, президент Венгрии вправе распустить Государственное собрание одного созыва, если оно в течение 12 месяцев по меньшей мере 4 раза выносило вотум недоверия правительству (ст. 28, 3 (2)). В Румынии правительство может быть распущено 1 раз в течение года (ст. 89 (.2)). Вместе с тем президенты Чехии и Болгарии не могут распустить парламент в течение первых 3 месяцев, президент Румынии — 6 месяцев.

Конституции ряда государств (Польши, Венгрии и др.) прямо наделяют главу государства законодательной инициативой, в других странах (в Румынии, Болгарии) это право не закреплено за ним, но фактически действует. Президент имеет право отлагательного вето (в Румынии, Венгрии, Польше).

Все конституции восточноевропейских постсоциалистических стран предусматривают ту или иную форму импичмента, ответственности президента за нарушение конституции или уголовного закона, закрепляются при этом и другие законные пути его устранения от власти, в частности, из-за неспособности править страной по состоянию здоровья или в силу "устойчивой потери способности выполнять возложенные на него обязанности".

При анализе конституционных прав и ограничений президента следует, однако, учитывать, что реальный объем его полномочий зависит не только и не столько от предписания конституции, сколько от расстановки социально-политических сил в стране, уровня социальной напряженности и пр. Так, в январе 1997 г., после месяца демонстраций в условиях тяжелейшего экономического кризиса в Болгарии, президент не только отправил в отставку правительство, но и назначил внеочередные выборы в парламент. В том же году сам президент вынужден был уйти в отставку в Албании. Массовые демонстрации обманутых вкладчиков коммерческих структур и обвинение в пособничестве им стали

причиной этой отставки и массовых кровавых беспорядков в стране.

Почти все восточноевропейские конституции закрепили унитарную форму административно-политического устройства (кроме Югославии и до 1993 г. — Чехословакии, когда произошел раздел страны на Чехию и Словакию). Право сецессии не признается современными конституциями, но оно может соответствовать принципам демократии, если речь идет о договорном характере федерации на основе союза независимых государств и если федерация строилась по национальному признаку, как в Чехословакии.

Почти во всех конституциях признаются и гарантируются "права национальных меньшинств на сохранение, развитие и выражение их этнической, культурной, языковой и иной самобытности" (в Югославии — ст. 10", в Румынии — ст. 6). Явным отрицанием тоталитарной национальной политики прошлого является, например, закрепленное в Конституции Болгарии (ст. 29(1)) положение о запрещении "насильственной-ассимиляции", о правах неболгар "изучать свой родной язык и пользоваться им" и пр. (ст. 36(2)).

Новые конституции, между тем, не сняли с повестки дня проблем национальных противоречий, местного сепаратизма, которые в ряде случаев даже обострялись по мере того, как разрушался связывающий эти восточноевропейские страны-тоталитарный обруч, о чем свидетельствуют длительные кровопролитные войны в Югославии, перекройка ее внутренних границ и пр. Косвенным свидетельством этого является и специальная норма-принцип Болгарской Конституции, не допускающая "создание автономных территориальных образований" вместе с закреплением неприкосновенности ее "территориальной целостности" (ст. 21(1—2)).

Широкий перечень прав и свобод граждан в постсоциалистических конституциях вытекает из общей концепции государственной власти как правовой (правовое государство),, т. е. власти, связанной с правом, с признанием и гарантиями прав человека и его равной ответственностью перед законом (с независимостью судей, требованиями осуществления правосудия надлежащим судом, с гарантиями "надлежащей правовой процедуры" и пр.).

Постсоциалистические конституции отразили процессы унификации прав и свобод граждан, приведения их в соответствие с общепризнанными международными доку-

ментами: Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. и Международными пактами о правах человека 1963 г. и др.

Это сказалось на принципиальном сходстве этих перечней, различающихся лишь степенью детализации гарантий или структурными особенностями самих конституций, отсутствием в них (особенно в ранних конституциях конца 1989 г.) детально разработанной классификации прав и свобод. Относительно четкая классификация прав и свобод дана в Конституции Словакии 1992 г., где в главе II выделены общие положения (раздел I), основные права и свободы человека (раздел II), политические права (раздел III), права национальных меньшинств и этнических групп (раздел IV), экономические, социальные и культурные права (раздел V) и права на охрану окружающей среды и культурного наследия (раздел VI).

В Конституции Югославии специально выделенный раздел II посвящен не только правам и свободам, но и обязанностям человека и гражданина. В "Декларации прав и свобод" Чехии, воспринятой от постсоциалистической Чехословакии, наряду с основными правами и свободами (раздел I), политическими правами (раздел II) и пр., выделены права "на судебную и другую юридическую защиту".

В содержащихся во всех конституциях разделах под названием "общие положения" или "основные начала" говорится "о неприкосновенных, неотчуждаемых и основополагающих правах человека". К ним относятся "прирожденные права на жизнь и человеческое достоинство, которых никто не может быть лишен вследствие произвола" (Конституция Болгарии — ст. 4 (1)), или право на жизнь и физическую неприкосновенность (Конституция Венгрии — ст. 54 (1)), которое дополнено в Конституции Румынии отнюдь не случайным требованием (помятуя прошлое) права на "психическую целостность", запрещение пыток, либо "бесчеловечного или унизительного наказания и обращения" (ст. 22 (1—2)). Примечательно, что раздел I "Общие положения" Конституции Словакии начинается с признания (ст. 11) приоритета перед местным законом ратифицированных и обнародованных международных договоров о правах человека и основных свободах, если они "обеспечивают больший объем прав и свобод".

Наряду с основополагающими неотчуждаемыми правами в конституциях закрепляются все "классические" граж-

данские права и свободы: слова, печати, объединения, вероисповедания, неприкосновенности частной собственности как непременного условия рыночных отношений и пр.

Право частной собственности закрепляется, однако, при определенных ограничениях в интересах общества. Статья 41 (6) Конституции Румынии предписывает, например, собственнику соблюдение норм об охране окружающей среды, добрососедства и других обязанностей, возложенных на него "законом и обычаем". Провозглашая "свободу хозяйственной инициативы", ст. 19(2) Конституции Болгарии запрещает злоупотребления, "связанные с монополизмом, недобросовестной конкуренцией". Статья 20(3) Словацкой Конституции почти повторяет соответствующее положение Веймарской конституции 1919 г.: "Собственность обязывает. Ею нельзя воспользоваться для ущемления прав других лиц либо в противоречии с общими интересами, охраняемыми законом".

Ни одна из конституций не предусматривает и полного разгосударствления собственности. Зачастую в конституциях прямо предусматриваются объекты государственной собственности, которые не подлежат приватизации. К ним Конституция Болгарии относит, например, подземные богатства, дороги, водоемы, леса и пр.

Другие классические права и свободы приобретают в конституциях более полное выражение за счет большей детализации и расширения объема гарантий. Так, "свобода выражения мысли, мнений, верований или любого вида творческой деятельности", по Конституции Румынии, подкрепляется запрещением цензуры, свободой основания печатных изданий, правом на информацию (ст. 31) и др. Вместе с тем в Конституции предусматриваются и определенные ограничения этой свободы путем запрещения клеветы на страну и нацию, подстрекательства к агрессивной войне, национальной, расовой, классовой, религиозной вражде, к дискриминации, территориальному сепаратизму, публичному насилию, а также "непристойных проявлений, противоречащих укладу общественной жизни".

Говоря о традиционных политических правах, следует заметить, что уже после принятия конституций в ряде стран существенно обновилось законодательство о парламентских выборах, в нем закрепляется минимальный круг требований для лиц, баллотирующихся в представительные орга-

ны. В Албании, например, от кандидата требуется постоянное проживание в стране, в Румынии — проживание и наличие законных занятий, при этом допускаются и ограничения избирательных прав лиц, которые являлись сотрудниками прежних служб безопасности и милиции.

Во всех конституциях среди политических прав закрепляется право граждан на петиции (жалобы, требования), обращаемых в государственные органы, а также на объединения для защиты их интересов. Но объединения граждан, включая и профсоюзы, как указано, например, в Конституции Болгарии, "не могут ставить перед собой политических целей и осуществлять политическую деятельность", присущую политическим партиям (ст. 12 (2)).

Бесспорной реакцией на тоталитарное прошлое стало закрепление в ряде конституций гарантий того, что "никто не может быть лишен гражданства или выслан из страны" (Конституция Венгрии, ст. 61 (1)).

В перечне прав и свобод особое место отводится экономическим, социальным, культурным правам граждан. Среди этих прав (в Конституции Болгарии, ст. 48, Конституции Венгрии, ст. 70 (Б)), предусмотрено право на труд, но оно толкуется ограничительно, как право на "свободный выбор профессии и рода занятий". В "Декларации прав и свобод" Чехии право на труд сведено к праву каждого "добывать средства для своих жизненных потребностей при помощи трудовой деятельности".

Принципиально новыми для восточноевропейских стран среди других социально-экономических прав стало право на забастовку, которое не предусматривалось социалистическими конституциями, исходящими из постулата, что трудящиеся как "хозяева своей экономики не бастуют". Право на охрану здоровья связано, как правило, со страховой медициной и правом на медицинское пособие (Конституция Словакии, ст. 40).

Включение в конституции специальных свобод на художественное, научное, техническое творчество и преподавание (Конституция Болгарии, ст. 51) обусловлено не в последнюю очередь отторжением существующего ранее жесткого идеологического пресса, контроля, цензуры за всеми проявлениями творческой деятельности человека.

В конституциях нашло закрепление "третье поколение" прав, имеющих коллективный характер: право на мир, на охрану благоприятной окружающей среды и культурного

наследия (ст. 44 Словацкой Конституции). В ст. 15 Болгарской Конституции обеспечение охраны и воспроизводства окружающей среды и поддержание живой природы закрепляется в качестве обязанностей государства.

Примечательной чертой всех постсоциалистических конституций является закрепление в них положений о создании специальных правовых механизмов, призванных осуществлять надзор за соблюдением прав и свобод. В большинстве стран таким главным механизмом стал Конституционный суд, в обязанность которого входит рассмотрение конституционных жалоб, к числу которых относятся жалог бы физических и юридических лиц, считающих, что их конституционные права нарушены государственными органами и должностными лицами. В сфере защиты конституционных норм, и прежде всего прав и свобод граждан, действуют и другие специальные государственные учреждения. В Венгрии, например, это Комиссия Государственного собрания по правам граждан и по правам национальных и этнических меньшинств (глава V), в Румынии — Народные адвокаты (глава IV), в Польше — Уполномоченные по правам человека (ст. 80).

Более того, в конституционных документах прямо предусматривается или подразумевается и такое эффективное средство защиты прав граждан, народного суверенитета, как прямое сопротивление и гражданское неповиновение репрессивному режиму, если деятельность конституционных органов и эффективное использование законных средств не могут быть осуществлены ("Декларация прав и свобод" Чехии, ст. 23).

Экономические реформы постсоциалистических стран. Во всех постсоциалистических странах вместе с принятием новых конституций были проведены экономические реформы, призванные разрушить сверхцентрализованные экономические структуры и утвердить социально ориентированные рыночные отношения. Главным средством такого перехода должна была стать приватизация государственной собственности.

Темпы перехода к рыночной экономике были разными — от "шоковой терапии" в Польше до поэтапной приватизации в Чехословакии и других странах. Необходимо отметить, что во всех постсоциалистических странах очень быстро развеялась наивная вера в то, что обвальное законода-

тельное разгосударствление, всеобщая приватизация решат все проблемы, обеспечат функционирование общества на основе использования саморегулирующихся рыночных механизмов и тем самым создадут необходимые условия для ускоренного социально-экономического прогресса. Разным был и позитивный экономический эффект экономических реформ, сопровождаемых во всем регионе взрывом безработицы, инфляции, дороговизны на продукты первой необходимости, неорганизованной "уличной коммерцией" и пр.

Основы перехода к рыночной экономике в Румынии были закреплены законом сразу же после революционных событий декабря 1989 г. Им поощрялись индивидуальная коммерческая инициатива, создание малых предприятий на основе частной собственности по производству товаров первой необходимости.

Дальнейший прогресс углубления реформ должен был осуществиться на основе разработанной в мае 1991 г. правительственной программы, которая закрепила в качестве задач 1-го этапа экономических реформ предоставление полной свободы коммерческой деятельности и поощрение государством развития мелкого бизнеса, 2-го этапа — проведение либерализации цен, 3-го этапа — восстановление частной собственности на землю.

Вместе с другими задачами восстановление частной собственности на землю начало эсуществляться в соответствии с законом, принятым еще в феврале 1991 г. Закон предусматривал безвозмездную передачу 10 га земли крестьянским семьям с одновременным освобождением их, начиная с 1991 г., от уплаты налога в течение 8 лет. Полную ликвидацию коллективных трудовых объединений, предприятий закон не предусматривал. Если они создавались на добровольной основе, им передавались скот, механика, строения бывших госкооперативов.

4-й этап предусматривал, наряду с сельскохозяйственными землями, реприватизацию государственных предприятий. Согласно закону, принятому в июле 1991 г., 30% всей госсобственности раздавалось румынским гражданам, достигшим 18-летнего возраста, посредством выдачи ценных бумаг — сертификатов, на которые можно было приобрести или жилье, или акции промышленных предприятий и пр. 70% госсобственности передавалось путем продажи акций и активов юридическим и физическим лицам, при этом тру-

довые коллективы приватизируемых предприятий пользовались преимуществами при приобретении акций с 10%-ной скидкой и пр.). Процесс приватизации при низкой покупательной способности населения шел крайне медленно. Правительство, чтобы держать на плаву 3 тыс. заводов, вынуждено было покрывать их убытки.

5-й этап экономических реформ был связан с приватизацией жилищного фонда, возвращением жилья прежним владельцам. И на 6-м этапе должна была проводиться антиинфляционная политика и обеспечение внутренней конвертируемости национальной валюты.

Наиболее продуманная программа экономических реформ была принята в Чехословакии. Ее успеху способствовала не только относительная конкурентоспособность промышленной продукции этой страны, не совсем устаревшая индустриальная база, квалифицированная рабочая сила, относительная стабильность сельского хозяйства, но и разработанная правовая база.

В октябре 1990 г. здесь было принято решение о "малой приватизации", которое непосредственно стало осуществляться лишь с января 1991 г., когда на продажу было выставлено 100 тыс. небольших объектов с целью стабилизации национальной валюты, частичной либерализации цен и введения конвертируемой кроны. Вторая программа приватизации стала проводиться в жизнь с середины 1991 г., когда на продажу были выставлены более крупные промышленные предприятия, разгосударствление которых проводилось путем их продажи на торгах без ограничений и для иностранных фирм.

Среди населения для участия в приватизации были распространены ценные "купоны", позволяющие всем гражданам за символическую плату становиться акционерами бывших государственных предприятий.

В целях борьбы с инфляцией правительством было создано Республиканское антимонопольное управление. Под его контроль подпадали предприятия, участие которых в выпуске определенного вида товаров и услуг на внутреннем рынке превышало 30%, предприятия с более чем 40% участия на внутреннем рынке относились уже к антимонопольной компетенции **Федерального управления по экономическому соревнованию.** Борьбе с монополизмом, развитию местной промышленности способствовала и гибкая налого-

вая политика, защищающая, в частности, местных производителей от давления импорта, стимулирующая их активность.

Все эти меры позволили Чехословакии предотвратить неконтролируемый рост цен, обвальную безработицу и другие характерные негативные последствия и трудности перехода к рынку. Разгосударствление земельной собственности, между тем, как любой разрушительный процесс, и в Чехословакии, и в других странах (особенно в Болгарии) привело к падению сельскохозяйственного производства. Коллективные методы сельскохозяйственного производства в той или иной форме сохранялись в ряде постсоциалистических стран.

Глава 14. Япония

§ 1. Японское государство между двумя мировыми войнами

Первая мировая война, сопровождавшаяся ростом японской промышленности и торговли, привела к укреплению позиций японского монополистического капитала, финансовой олигархии, возглавляемой крупными семейными концернами "дзайбацу". В то же время она принесла новые бедствия, растущую нищету народным массам, что усугублялось хроническим кризисом полуфеодального сельского хозяйства, основанного на эксплуатации безземельных крестьян-арендаторов.

К концу эпохи Мэйдзи полуабсолютистский режим в Японии становится все в большей мере анахронизмом. Тэнноизм уже не может, как раньше, выполнять интегрирующую роль, объединяя японское общество вокруг трона. Усиливается влияние в стране идеологии буржуазного либерализма.

Власть, с одной стороны, пытается силой укрепить господствующий режим, прибегая к репрессиям, с другой — идет на некоторые уступки либеральному движению, требующему политических реформ, всеобщего избирательного права, ответственного правительства и пр. Вводятся ограниченная практика формирования так называемых парламентских кабинетов и некоторое снижение в 1919 г., а затем и формальная ликвидация в 1925 г. имущественного избирательного ценза. Фактически имущественный ценз сохранялся, так как по закону 1925 г. избирательными правами не наделялись все должники и лица, не имеющие постоянного места жительства, не удовлетворяющие цензу оседлости в 1 год. Отстранялись от участия в выборах и женщины. Возрастной ценз пользующихся активным избирательным правом был определен в 25 лет, пассивным — в 30 лет. Кроме того, характерным для Японии было правило внесения

кандидатом в депутаты денежного залога, который переходил государству, если он не набирал определенного минимума голосов. Новый избирательный закон, повысивший число японских избирателей до 15% населения, впервые был применен во время выборов в 1928 г.

Половинчатый, непоследовательный характер этих реформ был следствием общей слабости либерального движения, не имеющего широкой социальной опоры в силу прежде всего традиционного консерватизма составляющих большинство японского населения сельских жителей. На пути радикальных политических перемен стояла вся мощь полуабсолютистского государства, жесткое противодействие военно-бюрократической верхушки, Тайного совета, Палаты пэров.

В это время все более активной политической силой становится рабочее, профсоюзное движение. В 1921 г. появляется первый в стране профсоюзный центр — Всеобщая федерация труда. Распространение социалистических и анархо-синдикалистских идей сопровождается формированием Социалистической лиги Японии. В том же году происходит объединение многочисленных местных крестьянских организаций в Японский крестьянский союз. В 1922 г. создается Коммунистическая партия Японии, в программных требованиях которой значилась ликвидация монархий, реакционно-феодальных звеньев государственного аппарата, установление гарантий демократических прав и свобод.

Поддержка политических требований либералов рабочим движением могла бы привести к формированию в парламенте дееспособного оппозиционного большинства, опоры стабильных ответственных кабинетов. Но традиционная конфронтация, взаимные разоблачения, общая неспособность выработать доступную японскому народу идеологию, которая могла бы заменить или хотя бы серьезно поколебать веру в императора, ослабляли и тех, и других.

Мешала демократическим реформам и непоследовательная политика самих либералов, идущих часто из-за сиюминутных интересов на прямой сговор с правящими кругами, особенно в вопросах внешней политики. Разобщенное либерально-демократическое движение не могло даже противостоять введению в 1925 г. крайне жестокого репрессивного закона "Об охране общественного порядка", названного в прессе **"законом об опасных мыслях".**

Если новый избирательный закон 1925 г. вступил в действие только через 3 года, то закон об опасных мыслях — немедленно. Он предусматривал суровое наказание в 10 лет каторжных работ не только за любые антимонархические, антигосударственные действия, но и просто за "намерение" совершить их. Репрессии, направленные главным образом против демократических, рабочих организаций, обрушивались даже на неортодоксальные организации верующих, стремящихся к "обновлению мира".

Так, была разгромлена религиозная секта Омото-кё, отрицающая "божественный статус" императорской династии и законность ее правления. Лидеры организации были лишены свободы за "оскорбление трона".

Установление профашистской диктатуры в Японии. Временная послевоенная стабилизация японского капитализма сменилась экономическим кризисом 1927 г., не успев выйти из которого, Япония была ввергнута в мировой экономический кризис конца 20—начала 30-х гг. Этот кризис оказался сокрушительным для страны. Он затронул и промышленность, и сельское хозяйство.

В обстановке экономических потрясений, роста классовых противоречий и усиливающихся разногласий в самом правящем лагере финансовая олигархия делает ставку на сильную власть, на рвущуюся к установлению открытой диктатуры военщину, которая резко критикует парламентские буржуазно-помещичьи партии — Минсэйто и Сэйюкай — за неспособность навести в стране "твердый порядок".

После периода относительной либерализации политического режима, с конца 20—начала 30-х гг. начинается поворот Японии к фашизму, закончившийся установлением в годы второй мировой войны монархо-профашистской диктатуры.

Милитаризация экономики, связанная с усилением политики военных авантюр в Китае, подготовкой войны с СССР, сопровождалась постепенным установлением государственного контроля над производством. В 1931 г. в Японии был принят Закон о картелях (он был принят на 5 лет, но в 1936 г. продлен еще на пятилетие), предусматривающий обязательное соглашение между крупными фирмами о квотах производства, о контроле над распределением продукции и установлением цен; в 1933 г. — Закон о создании полугосудар-

ственного треста, в руки которого переходило все производство чугуна и 50% стали. С 1938 г. законодательным путем вводится государственный контроль над финансами, торговлей, транспортом, рабочей силой, сферами распределения продукции. По существу, уже в это время японское правительство начинает проводить мероприятия, которые в дальнейшем стали основой экономической политики профашистского режима.

Ярким показателем фашизации Японии становятся бурный рост профашистских организаций, создававшихся при прямой поддержке правящей верхушки, и усиление их политического взаимодействия.

Для решения своих задач ультраправые, ультранационалистические организации используют традиционный тэнноизм, что приводит к упрочению его главных идейных позиций, ставших стержнем профашистско-монархической идеологии милитаристской Японии. Вместе с тем в тэнноизм вносятся и новые идеи, органически сочетающиеся со старыми, — идеи расового превосходства японцев, оправдывающие их право на господство над всеми другими народами и расами. Культ императора эклектически увязывается с заимствованными у Европы идеями создания "нового порядка" и. пр.

В 1932 и 1936 гг. происходят первые попытки фашистских переворотов, подавление которых свидетельствовало о неустраненных еще противоречиях в правящем лагере. Временная консолидация буржуазно-помещичьих партий в Японии в 1937 г. на базе подавления левых сил и признания военной программы открыла путь не только к "большой войне", но и к окончательному установлению профашистского, открыто террористического режима.

Характерно, что этот режим не был следствием государственного переворота, не сопровождался существенной перестройкой государственного аппарата. Он был введен конституционным правительством путем создания **"новой политической структуры". В** это время не только сохранялась сильная монархическая власть, такие феодальные атрибуты японской монархии, как Тайный совет, Министерство императорского двора, но и достиг своего апогея тот фанатичный культ императора, который упорно насаждался вместе с активизацией милитаристских, крайне агрессивных кругов.

"Новая политическая структура", олицетворявшая монархо-профашистский режим в Японии, не была фашистской партией. Она представляла собой разветвленную по-г лицейско-бюрократическую сеть органов **"движения помощи трону",** начиная от верхушечной **"Ассоциации помощи трону"** и кончая сельскими отделениями движения.

Во главе "Ассоциации помощи трону" стоял премьер-министр, ее верхние этажи заполнялись министрами, генералами, адмиралами, высшими чиновниками. Через губернаторов префектур и мэров городов, а также сельских старост Ассоциация включала всю бюрократию, а через общество резервистов — всю военщину. "Самораспустившиеся" буржуазно-помещичьи партии были также включены в "новую политическую структуру" путем создания в 1942 г. **"Политической ассоциации помощи трону",** которая объединяла большинство депутатов парламента, весь актив партий Сэйюкай и Минсейто.

Женщины принудительно объединялись в "Женскую ассоциацию обороны родины", в "Общество женщин-патриоток", писатели и работники печати — в "Патриотический союз работников печати и литературы" и пр. Жестоко были подавлены все ранее созданные организации рабочих, распущены профсоюзы, вместо которых было сформировано "Общество служения отечеству" во главе с правительственными чиновниками. Законами 1938, 1939 гг. "О всеобщей регистрации и всеобщей мобилизации" был запрещен самовольный переход рабочих с одного предприятия на другое.

В условиях существования "новой политической структуры" был пересмотрен в сторону дальнейшего ужесточения, вплоть до применения смертной казни, Закон "Об охране порядка". В 1941 г. был принят также Закон "Об обеспечении национальной обороны", согласно которому преследовалось всякое "распространение сведений, наносящих вред общественному спокойствию и порядку". Под такие действия могли быть подведены любые проявления общественного недовольства. Вводилась система повальной полицейской слежки, возрождалась с этой целью сеть таких средневековых учреждений, как сельские соседские общины, которые через местные ячейки "Ассоциации помощи трону" получили ряд административных и полицейских функций.

"Моральному воспитанию" в духе тэнноизма подвергалось все население, особенно армия. Под контроль "Ассо-

циации помощи трону" были поставлены все средства массовой информации. Для пропаганды великодержавных идей в 1941 г. была создана массовая националистическая организация "Восточноазиатская лига великой Японии". Своеобразной "библией" тэнноизма стала в это время брошюра, изданная в 1937 г. Министерством просвещения, "Основные принципы императорского пути". Состоящая из канонизированных идеологических требований, предъявляемых к "подданным великой Японской империи", основанная на признании "божественного" происхождения императорской династии, "вечной, как Небо и Земля", она использовалась в качестве основы "морального воспитания", обучения в школах, университетах и пр.[1]

"Новой политической структуре" соответствовала **"новая экономическая структура",** которая слу^кила полному подчинению японской экономики задачам усиления военной мощи, готовности к войне. В соответствии с "новой экономической структурой" в основных отраслях промышленности, в торговле, финансах создавались **"контрольные ассоциации",** принудительно объединявшие все предприятия той или иной отрасли или района. Их возглавляли назначаемые правительством из представителей крупного корпоративного капитала президенты, которым вверялся контроль над производством, сырьем, ценами, право регулировать распределение рабочей силы и пр., что на практике привело к установлению военно-каторжного режима труда для рабочих, лишению их каких бы то ни было легальных возможностей отстаивать свои права.

В годы войны четко проявилась тенденция к сращиванию функций административного, полицейского и военного аппаратов. Усиление централизации местного управления сопровождалось созданием надпрефектурных органов, возглавляемых сначала губернаторами крупных префектур, а затем генеральными комиссарами, командующими войсками округов. Деятельность полиции поддерживалась военной жандармерией, военизированными отрядами, создаваемыми по образцу штурмовых отрядов нацистской Германии.

[1] Не случайно из всех официальных изданий по тэнноизму директивой штаба оккупационных властей от 15 декабря 1945 г. эта брошюра была запрещена для дальнейшего распространения.

§ 2. Развитие японского государства после второй мировой войны

Японское государство в условиях оккупационного режима. Победа союзных держав в войне на Дальнем Востоке привела к безоговорочной капитуляции Японии и ее временной военной оккупации американскими войсками, к созданию японского правительства, основные направления деятельности которого были определены **Потсдамской декларацией 1945 г.,** требованиями ее незамедлительной демилитаризации и демократизации. Главная ответственность за выполнение этих требований возлагалась на американские оккупационные власти, которым был передан с этой целью ряд государственных функций: осуществление контроля над японскими финансами, над составлением государственного бюджета, внешней торговлей, над всеми органами правосудия, полиции и пр.

Демократизация и демилитаризация Японии сопровождались роспуском японской армии, ультранационалистических и фашистских организаций, отменой целого ряда репрессивных законов, в том числе Закона об опасных мыслях, ограничений свободы слова, печати, собраний. Были ликвидированы тайная полиция, Министерство внутренних дел, Военное и Морское министерства, которые в прошлом наиболее ярко воплощали в своей деятельности антидемократический, милитаристский характер японской политики. Под воздействием небывалого подъема демократического движения, под контролем американских властей начал проводиться курс и на искоренение тэнноизма, на развенчание мифов о "божественном происхождении" императора вЯпонии.

В декабре 1945 г. на основе директивы оккупационных властей синтоистская религия была отделена от государства, а в новогоднем обращении к народу в 1946 г. император публично отрекся от своего "божественного происхождения". Проведенная вслед за этим демократическая реформа образования отменила "моральное воспитание" в духе "императорского пути" в школах.

Эти реформы, знаменующие качественно новый этап в развитии японского общества и государства, не были, однако, последовательными. Отделение "синто" от государства не лишило императора роли духовного главы страны,

"символа государства и единства нации". Не было выполнено и главное требование Потсдамской декларации о создании подлинно демократического правительства.

В ряду важных социально-экономических реформ, проведенных в послевоенной Японии, особое место занимает Закон об аграрной реформе 1946 г., сыгравший значительную роль в перестройке послевоенной социальной структуры Японии. Этим законом предусматривались ликвидация помещичьего землевладения, перераспределение излишков (сверх 3 те)[1] обрабатываемой помещичьей земли путем выкупа ее государством и последующей распродажи крестьянам (с преимущественным правом покупки арендаторами). Ограничена была земельная арендная плата, введены также ограничения для перепродажи земли с целью пресечения ее новой концентрации в одних руках и пр. Помещичье землевладение было, таким образом, уничтожено, частное крестьянское хозяйство стало преобладающей формой земельной собственности, что ускорило развитие капиталистических отношений в деревне.

Ликвидация помещичьего землевладения должна была происходить вместе с проведением политики декартелизации, устранения засилия финансовой олигархии в промышленности, торговле и финансах страны.

Политика декартелизации не подорвала существенно ведущих позиций крупного капитала в экономической и политической жизни страны, так как ограничилась лишь роспуском головных компаний ("дзайбацу"), державших контрольные пакеты акций, и преобразованием их прежних дочерних компаний в формально самостоятельные. Запрещалось также владение акциями других компаний, стоимость которых превышала 25% их капитала. Она, однако, способствовала оживлению конкуренции, что явилось одним из дополнительных импульсов развития послевоенной мирной экономики Японии.

Декартелизация, как и в послевоенной Германии, связывалась с политикой денацификации, демократизации государственного аппарата. Но и здесь чистка государственного аппарата от военных преступников не привела к существенным изменениям в кадровом составе государственного

[1] 3 те — около 3 га.

аппарата. Из 300 с лишним тысяч чиновников подверглись "чистке", то есть были отстранены от должности, лишь 1129 человек, из них менее 200 принадлежали к верхушке японской бюрократии.

Реформы существенно не затронули и сферы традиционных трудовых отношений с укоренившейся системой "пожизненного найма", оплаты труда в зависимости от возраста и стажа, дискриминации в оплате труда женщин и пр. Между тем в 1945 г. был принят закон о профсоюзах, по которому рабочие и служащие получили право на организацию профсоюзов, заключение коллективных договоров, а в 1947 г. — закон о трудовых нормах, запрещающий принудительный труд. Устанавливались также 8-часовой рабочий день, надбавки за сверхурочную работу, оплачиваемые отпуска, ответственность предпринимателя за охрану труда; вводились страхование и компенсации при несчастных случаях и по безработице.

Конституция Японии 1947 г. Важнейшей демократической акцией послевоенного периода явилось принятие новой Конституции Японии 1946 г., которая вступила в силу в 1947 г.

Работа над проектом будущей японской конституции началась весной 1946 г. Она была поручена оккупационными властями дворцовым кругам. Политические партии, с их диаметрально противоположными идейными позициями, подготовили свои проекты, центральное место в которых занял вопрос об отношении к императорской власти. Если консервативная партия дзиюто, например, настаивала на сохранении императорской власти, ограниченной только в праве на издание чрезвычайных указов и пр., то радикальные требования японских коммунистов сводились к установлению в Японии "народной республики".

Проект оккупационных властей исходил из неукоснительного соблюдения следующих требований: Япония должна отказаться от войны и уничтожить свои вооруженные силы; суверенитет должен быть передан народу, палата пэров упразднена; собственность императорского дома должна поступить в распоряжение государства.

Японские министры назвали этот проект "устрашающе радикальным", заявив, что он "совершенно противоречит японским традициям". Особенно бурное возражение консервативных кругов вызвали требования о запрете на войну и

вооруженные силы, о передаче собственности императорского дома, которая, как они утверждали, "нарушит национальную структуру" государства.

Подготовленный в марте 1946 г. официальный проект конституции был основан на проекте оккупационных властей. В нем был учтен ряд предложений из партийных проектов. Так, под влиянием проекта японских коммунистов в Конституцию было включено положение о праве граждан требовать возмещения от государства в случае причинения им ущерба незаконными действиями властей (ст. 17, 40), а также о праве японских граждан на "минимальный уровень здоровья и культурной жизни" (ст. 25).

Формально Конституция была принята японским парламентом и утверждена Тайным советом как измененная старая Конституция. Возможность такого изменения была предусмотрена в ст. 7 Конституции 1889 г. Но это была принципиально новая конституция, впервые в истории государственного развития страны построенная на принципах парламентской демократии.

В преамбуле Конституции был закреплен принцип народного суверенитета, но наследственная императорская власть была сохранена под давлением прежде всего правых сил и определенных социально-психологических факторов, консервативного монархического сознания большинства японцев, особенно в сельской местности.

Конституция сохраняла династийную преемственность императорского трона. Согласно ст. 1, император является "символом государства и единства народа". Такая формула монархии не встречается ни в одной из современных конституций, что давало возможность некоторым японским государствоведам говорить о том, что в Японии была фактически установлена не монархия, а республика.

В явном противоречии со ст. 4 Конституции, отказывающей императору в праве осуществлять государственную власть, за ним был закреплен ряд конституционных полномочий: назначать премьер-министра по представлению кабинета, промульгировать поправки к Конституции, созывать парламентские сессии, распускать нижнюю палату, подтверждать назначения и отставки государственных министров и других должностных лиц.

Согласно ст. 3, при совершении "государственных дел" император должен руководствоваться "советами" и получать

предварительное "одобрение" кабинета, который и несет ответственность за его действия. Конституция подразумевает под "государственными делами" императора, таким образом, лишь обязанности процессуального порядка. Но он по-прежнему оказывает сильное влияние на политическую и идеологическую жизнь страны, в чем его прямо не ограничивает Конституция. Например, в Конституции нет положений, которые исключили бы возможность императора отвергать решения правительства. Тем самым этой "спящей" прерогативой резервируются его возможности в чрезвычайных ситуациях противодействовать правительственному курсу.

Конституция подрывала не только политические, но и экономические позиции императорского дома. Согласно ст. 88, имущество императорской фамилии было передано государству, национализированы императорская земельная собственность, капиталы в виде акций компаний, банковских вкладов, облигаций. Доходы императорской семьи ограничиваются ныне бюджетными ассигнованиями, утверждаемыми парламентом. Это положение было закреплено Законом о хозяйстве императорского двора 1947 г.

Вместе с изменением политической роли императора было ликвидировано и старое Министерство императорского двора. Вместо него было создано Управление императорского двора, действующее при канцелярии премьер-министра, которое занимается решением вопросов, связанных с повседневным ведением дел императора и императорского дома, организацией придворного церемониала, содержанием и охраной императорской собственности. Начальник этого управления, в ведении которого находится штат, превышающий тысячу человек, назначается премьер-министром с согласия императора.

Несмотря на формально ограниченный характер своих полномочий,-Управление императорского двора при прямой поддержке правящей либерально-демократической партии, правительства продолжает играть важную роль в поддержании верноподданнических настроений японцев путем проведения многочисленных ритуальных мероприятий, связанных с жизнью императорской семьи, и пр. Ритуал, хотя и в меньшей степени, продолжает вплетаться в сферу японской политики. Статья 20 Конституции рекомендует государству и его органам лишь воздерживаться от проведения религиозного обучения и какой-либо религиозной деятель-

ности, а также принуждать японцев к участию в каких-либо религиозных актах, празднествах, церемониях и обрядах.

Ни одна из политических партий оппозиции не ставит ныне своей непосредственной целью устранение монархии.

Конституция установила вместо полуабсолютистской парламентарную монархию. Парламенту при этом была отведена роль "высшего органа государственной власти и единственного законодательного органа страны". В соответствии с этим были ликвидированы органы, стоящие ранее над парламентом, — Тайный совет и др. Сразу же по вступлении Конституции в силу из нее была изъята статья о пожизненном сохранении за представителями знати их титулов.

Японский парламент — двухпалатный орган, состоящий из палаты представителей и палаты советников. Первая (нижняя) палата переизбирается целиком каждые 4 года, но может быть распущена досрочно. Срок полномочий членов палаты советников (верхней) — 6 лет, с переизбранием через каждые 3 года половины из них. Установленный Конституцией порядок выборов палаты советников (ст. 45, 46) делает ее состав более стабильным по сравнению с нижней палатой.

Обе палаты создаются на основе всеобщих и прямых выборов при сохранении относительно высокого возрастного ценза (активное избирательное право предоставляется японским гражданам с 20 лет, пассивное — с 25 лет в нижнюю и с 30 лет — в верхнюю палату), ценза оседлости, а также требования внесения залога кандидатом в депутаты. Эти условия вместе с мажоритарной системой выборов, установлением в законодательном порядке завышенного представительства от избирательных округов с преимущественно сельским населением подрывают "всеобщий" и "равный" характер выборов в Японии.

Формальное ограничение полномочий верхней палаты по сравнению с нижней (законопроект, согласно Конституции, может быть принят даже при отсутствии одобрения его верхней палатой) не снижает большой значимости палаты советников в обеспечении политической стабильности в стране. Верхняя палата может быть наделена особыми полномочиями при роспуске нижней палаты, во время созыва ее чрезвычайной сессии, "если это крайне необходимо в интересах страны", как записано в Конституции.

Главным звеном государственной машины, которое обла-

дает полнотой властных полномочий, является японское правительство и, более того, его премьер-министр. Премьер-министр от имени Кабинета выступает в парламенте по вопросам внутренней и внешней политики, вносит в парламент проект бюджета, руководит всеми звеньями исполнительной власти и контролирует их.

В Конституции закреплена система "парламентских кабинетов". Парламент избирает главу Кабинета министров, высшего исполнительного органа власти. Им становится лидер победившей на выборах партии. Премьер-министр назначает Кабинет министров, который ответственен перед парламентом и в силу этого должен уходить в отставку в случае выражения ему недоверия. Он, однако, может воспользоваться альтернативной мерой — распустить палату представителей и назначить новые выборы. Это право премьер-министра является достаточно эффективной сдерживающей мерой для парламента. Статья 66 (абз. 2) закрепляет принцип гражданского правительства, согласно которому ни один из членов Кабинета не может быть военным лицом.

Подчиненное положение министров по отношению к премьер-министру подчеркивает ст. 70 Конституции, согласно которой министры должны уйти в отставку в полном составе, если должность премьер-министра становится вакантной.

С обязанностью премьер-министра докладывать парламенту об "общем состоянии государственных дел и внешних сношений" связано право премьер-министра на законодательную инициативу. Это право дает ему возможность в условиях длительного монопольного господства одной партии (в настоящее время это Либерально-демократическая партия) в значительной мере определять законодательную деятельность парламента. Конституция предусматривает весьма обширный список полномочий и самого Кабинета: проведение законов в жизнь, руководство внешней политикой, заключение международных договоров, организация и руководство гражданской службой и пр.

Среди особых полномочий Кабинета следует выделить его право на издание правительственных указов в целях проведения в жизнь Конституции и законов. (Правительству запрещено при этом издавать лишь указы, которые предусматривают уголовное наказание).

Принцип разделения властей, модифицированный вариант американской системы "сдержек и противовесов", особенно отчетливо проступает в японской Конституции и в

процедуре импичмента, которая может быть применена в отношении судей, и в полномочиях судов решать вопрос о конституционности любого закона парламента или указа исполнительной власти.

Организации и деятельности судов в новой японской Конституции уделено значительное внимание. Во главу судебной системы Японии поставлен Верховный Суд, состоящий из Главного судьи и установленного законом числа судей. Все судьи, кроме Главного, назначаются Кабинетом, Главный — императором по представлению Кабинета. Судьи независимы, действуют "согласно голосу своей совести" (ст. 76) и подчиняются только закону. Исполнительные органы не вправе вмешиваться в деятельность судей. Общегражданские суды распространяют свою компетенцию и на представителей исполнительной власти, дела которых находились ранее в ведении административных судов. Какие бы то ни было "особые суды" запрещаются.

Конституция содержит широкий перечень демократических прав и свобод. Прямо заимствуя из американской Конституции редакцию основных прав граждан, японская Конституция относит к ним "право на жизнь, свободу и стремление к счастью" (ст. 13).

К числу этих прав отнесено и равенство перед законом, подкрепляемое запрещением всех видов дискриминации, запрещением "пэрства и прочих аристократических институтов, всяческих привилегий" (ст. 14). Среди "классических" прав Конституция провозглашает: право "избирать публичных должностных лиц" (ст. 15), свободу "мысли и совести" (ст. 19), свободы собраний, слова, печати (с запрещением цензуры (ст. 21)), закрепляя в качестве главнейших гарантий свобод граждан демократические принципы уголовного права и процесса: право на разбирательство "дела в суде" (ст. 32), право на адвоката (ст. 37), запрещение произвольных арестов (ст. 33), обысков (ст. 55), применения пыток (ст. 36) и пр.

Социальные права в Конституции перемежаются с политическими. Среди них — запрещение принудительного труда (ст. 18), право на труд (ст. 27), на создание организаций трудящихся, включающее право "коллективных переговоров" и "коллективных действий" (ст. 28), свобода научной деятельности (ст. 23) и др.

Японская Конституция провозгласила также в качестве важной социальной обязанности государства "прилагать

усилия для подъема и дальнейшего развития общественного благосостояния, социального обеспечения, а также народного здравия" (ст. .25). При этом право собственности закреплено в Конституции "в границах закона, с тем, чтобы оно не противоречило общественному благосостоянию" (ст. 29). Небывалый экономический рост дал возможность Японии очень скоро перевести эти конституционные положения из сферы декларации в сферу практической деятельности правительства.

Принципиально новым явлением в практике буржуазного конституционализма является включение в Конституцию декларации об отказе Японии от войны (ст. 9), а также "от угрозы или применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров".

Конституция впервые в истории Японии закрепила также автономию местных органов управления. Органы местного самоуправления приобрели право в пределах своей компетенции издавать постановления, взимать налоги, управлять своим имуществом и делами.

Районные административные бюро, заменившие в первые послевоенные годы генеральные комиссариаты, сеть сельских групп и ассоциаций — оплот консерватизма и фашизма на селе — были ликвидированы вместе с Министерством внутренних дел. Губернаторы префектур, мэры городов и деревенские старосты должны избираться на основе всеобщего избирательного права. Губернатором может стать гражданин, достигший 30 лет, мэром и старостой — 35 лет.

Координация деятельности центральных и местных органов возлагалась на созданное в 1960 г. Министерство по делам местного самоуправления, которое наделено было вместе с другими центральными министерствами и ведомствами правом давать "советы", оказывать "техническое содействие" местным органам, инспектировать их и пр.

Утверждение государственного суверенитета Японии и политика "обратного курса". Послевоенная государственная политика декартелизации и демократизации Японии очень скоро сменилась политикой "обратного курса", ужесточением политического режима. После принятия Конституции 1947 г. перед японским государством встали две главные задачи. Первая, внешнеполитическая задача, — упорядочение отношений с оккупационными американскими властями, конечной целью которого должно было стать утверждение государст-

венного суверенитета, ликвидация всех его ограничений. И вторая задача — восстановление и развитие японской экономики, опоры сильного и независимого, политически стабильного государства, с четкой социальной ориентацией.

Обе эти задачи начали решаться одновременно еще в переходный период, со времени принятия Конституции до середины 50-х гг., когда постепенно снимались ограничения японского суверенитета вместе с тесным включением Японии в систему "западного мира", создавался налаженный механизм государственного регулирования экономики.

Правовые основы для изменения курса демократизации, жестких мер обеспечения политической стабильности были созданы двумя документами оккупационных властей: Декретом о действиях, вредных целям оккупации, и Положением о надзоре за общественными организациями, деятельность которых угрожала политической стабильности.

На основе указания оккупационных властей в 1948 г. правительством принимается Закон о трудовых отношениях на государственных предприятиях, на основании которого рабочие этих предприятий, почты, телеграфа, железных дорог и т. п. были ограничены в своих трудовых и профсоюзных правах. Резко ужесточались требования к их участию в забастовках, к ведению коллективных переговоров с правительством и пр. С целью пресечения на этих предприятиях забастовок создавался новый орган — Национальное управление по личному составу. В его компетенцию входило разрешение всех споров по найму, увольнению, заработной плате, а также выработка рекомендаций правительству и парламенту по социальным проблемам, затрагивающим сферу его деятельности. Вслед за этим в 1948 г. вводится новый Закон о контроле над рабочими организациями, предусматривающий разрешительный порядок их создания и передачу значительной части профсоюзных полномочий комиссиям по урегулированию трудовых отношений. В 1949—1950 гг. проводится первая широкая послевоенная кампания "чистки красных", сопровождавшаяся арестами и увольнениями коммунистов из различных служб, радио, печати, запрещением ряда периодических изданий КПЯ и др.

В 1951 г. был подписан **Сан-Францисский мирный договор** между США и Японией, а также "договор безопасности", который вступил в силу в 1952 г. вместе со специальным Административным соглашением. На основании этих

документов были формально отменены все ограничения национального суверенитета Японии, в том числе право оккупационных властей санкционировать принятые японским парламентом законы и бюджет. Американо-японский договор вместе с тем давал США право размещать свои наземные, воздушные и морские силы в Японии, а также предусматривал использование американских вооруженных сил для подавления "крупных внутренних бунтов и беспорядков в Японии". При этом специально оговаривалось, что Япония будет все в большей мере принимать на себя "ответственность за собственную оборону". Так открывался путь к восстановлению военной силы страны.

На основе специального Административного соглашения американские войска, размещаемые в Японии, получали название "гарнизонных войск", чье пребывание в "независимой стране" оправдывалось договорно-правовыми основаниями. На личный состав вооруженных сил США распространялся в силу этого экстерриториальный статус, они были изъяты из-под действия японских законов, получали льготы на пользование железнодорожным транспортом, телефонными и телеграфными средствами связи и пр. Только в 1953 г. японские власти "отвоевали" право привлекать в ограниченном числе случаев американских солдат и офицеров, совершивших преступление, к уголовной ответственности.

"Обратный курс" в политике декартелизации укрепил на новой основе позиции крупного японского капитала, усилил процесс слияния ранее раздробленных компаний,, что привело к возрождению мощных финансово-промышленных групп Мицуи, Мицубиси, Сумитомо и др. Они лишь изменили свою организационную и производственную структуры. Отменена была в 1951 г. чистка экономических органов, проводившаяся ранее на основе требований демилитаризации. Была ликвидирована Комиссия по упорядочению дочерних держательских компаний, непосредственно ведавшая демонополизацией, роспуском головных компаний бывших "дзайбацу". Государство вновь начинает принимать непосредственное участие в развитии военного производства. Укрепляется взаимодействие государства с "высшими органами" финансово-промышленного капитала, призванными устранять разногласия между отдельными предпринимательскими группами, вырабатывать основы политики в сфере экономики. Это Федерация экономических организаций, Феде-

рация предпринимательских организаций Японии, Японская торгово-промышленная палата, Общество экономических единомышленников и пр. Важным звеном непосредственного сотрудничества и совместной работы представителей крупного капитала и государственного аппарата становится Консультативный совет при премьер-министре по вопросам экономики.

В 1960 году в обстановке широкого движения за отмену "договора безопасности", ликвидации американских военных баз на японской территории, вывода из Японии американских вооруженных сил был заключен новый договор "О взаимном сотрудничестве и гарантиях безопасности", фактически оформивший японо-американский военный союз. Этим договором предусматривались обязательства Японии усилить свой военный потенциал в целях "отражения общей безопасности", а также продлевался еще на 10 лет срок существования американских баз на японской территории. Впоследствии этот договор стал продлеваться автоматически. Новые положения договора о расширении экономического сотрудничества (в частности, о предоставлении Японии американских лицензий для производства новейшего вооружения) сопровождались изъятием старых статей, позволяющих США принимать участие в подавлении "крупных беспорядков". "Охрана мира и независимости страны, обеспечение ее национальной безопасности" были возложены на **Управление национальной обороны Японии.**

Не имея возможности опираться впредь на военную силу США в наведении внутреннего порядка, правительство в 1952 г., несмотря на массовое сопротивление демократических сил, принимает новый репрессивный Закон о предотвращении подрывной деятельности, предусматривающий уголовную ответственность за "внутренние восстания", "гражданские беспорядки" и подстрекательство к ним. Закон устанавливал также административно-правовые санкции в отношении "подрывных организаций", даже тех, "которые осуществляли подрывную деятельность в прошлом, а сейчас вызывают опасения, что повторят ее". К этим организациям могла быть применена одна из двух "мер регулирования": ограничение деятельности организации или ее роспуск. Предусматривалось законом и создание двух специальных органов: **Управления по расследованию** и **Бюро общественной безопасности.** Первому вменялось в обязан-

ность расследовать подрывную деятельность (как соответствующей комиссии США по расследованию антиамериканской деятельности), второму — непосредственно применять "меры регулирования".

"Обратный курс" был связан и с возрождением военной силы страны, которое началось с формирования так называемого резервного полицейского корпуса в составе 75 000 человек, преобразованного в 1952 г. в "охранные войска", с восстановления ее военно-морских и военно-воздушных сил. В 1952 г. при Управлении национальной обороны был создан Комитет по планированию развития вооруженных сил. Им был разработан трехлетний план развития вооруженных сил, предусматривающий создание основ сбалансированной системы сухопутных, военно-морских и военно-воздушных войск, оснащаемых американским оружием, поставляемым в порядке безвозмездной помощи. Дальнейшее развитие вооруженных сил Японии происходило на основе пятилетних планов, предусматривающих пополнение армейского вооружения за счет развития отечественного производства.

Качественно новый этап "оборонной политики Японии" обозначился в начале 80-х гг. Об этом свидетельствовал не только рост военных расходов, но и участие Японии в осуществлении американских военных программ, в расширении не только экспорта оружия, но и американской военной технологии.

В бюджете на 1987 г., например, военные расходы впервые за послевоенные годы превысили 1% от валового национального продукта страны, что свидетельствовало об отказе правительства от традиционного верхнего лимита их роста, установленного в 1976 г. Кабинетом министров. Это означало, что новым "ограничением" военных бюджетов становилась лишь сумма, запрошенная Управлением национальной обороны на осуществление очередного пятилетнего плана наращивания вооружений. В настоящее время Япония обладает военной силой, формируемой на контрактной основе, оснащенной всеми видами современного вооружения, кроме атомного.

Вместе с формальной отменой ограничений национального суверенитета началось и окончательное оформление политической системы Японии, которое завершилось в середине 50-х гг. Произошло объединение левой и правой со-

Циалистических партий Японии, восстановлено единство Коммунистической партии, сложилась на основе объединения Либеральной и Демократической партий доминирующая политическая сила в лице Либерально-демократической партии, на долгие годы монополизировавшая государственную власть. Формирующиеся в последние годы коалиционные кабинеты существенно не затронули этой монополии, которая держится на особой системе "сбора голосов", главным образом, в сельских районах.

В этой системе ключевую роль играют финансовые возможности ЛДП как правящей партии, зависимость префектур, особенно сельских, от государственного бюджета. Под лозунгом "Хозяйственного развития провинций" правительство выделяет средства местным органам власти, поддерживающим кандидатов ЛДП, а через организации с правом "особого юридического лица"[1] (банк Японии, Центральный сельскохозяйственный фонд и пр.) финансирует своих непосредственных избирателей, представителей мелкого и среднего бизнеса, сельскохозяйственных предприятий, рыбаков, то есть тех, кому закрыты кредиты частных банков.

Ведущие функционеры Либерально-демократической партии вместе с высшими чиновниками государственного аппарата, а также представителями крупного бизнеса представляют собой те крепко связанные круги правящей элиты, в руках которой и сконцентрирована вся государственная власть в стране. Сам премьер-министр лишен возможности принять то или иное решение, не согласованное с мнением "правящей триады", но он выполняет функции своего рода политического арбитра, если в ней возникают разногласия.

Послевоенное развитие японской модели государственного регулирования экономики. Значительные послевоенные структурно-функциональные изменения в государственном аппарате Японии были связаны, между тем, не только и не столько с возрождением военной организации Японии, сколько с созданием и определением функций многочисленных государственных органов и институтов, призванных решать сложные задачи восстановления и развития мирной японской экономики.

[1] "Особое юридическое лицо" — организация, общество, созданное на основе специально принятого закона, для выполнения определенных государственных или общественных задач.

Эти задачи определили и главные направления вмешательства государства в сферу частного бизнеса: государственное планирование и долгосрочное прогнозирование экономического развития, стимулирование частного капитала в деле всемерного использования новейших достижений научно-технической революции, многоплановое участие государственных органов в повышении качества японской продукции и пр.

- Еще до принятия Конституции, в 1946 г., в Японии начала осуществляться на основе Закона "О чрезвычайных мерах в области экономики и финансов" целенаправленная политика экономической стабилизации. С этой целью были созданы **"Бюро экономической стабилизации"** и **"Комитет по регулированию цен".** Необходимость четкого государственного регулирования процессов восстановления расстроенной экономики потребовала разработки первых мобилизационных экономических программ и наделения Бюро специальными функциями по составлению общегосударственных планов в области производства и распределения товаров, контроля за обеспечением предприятий рабочей силой, финансами, транспортом и пр.

В мае 1947 г. полномочия Бюро были расширены за счет предоставления ему права координировать производственные планы отдельных министерств и надзора за их осуществлением. С этого времени в Японии стал накапливаться огромный позитивный опыт государственного планирования, принципиально отличного от бюрократического, командного планирования экономики в условиях тоталитарного социализма. Японская модель "административного руководства" промышленностью, основанная на разработке научно обоснованных планов-проектов, в том числе и долгосрочных, создается вместе с организациями частного бизнеса и воспринимается ими как средство наиболее эффективного решения важнейших экономических задач, стоящих перед страной.

Эта широко известная в мире модель основана не на формальных, а на "джентльменских" соглашениях, заключаемых государственными органами и корпорациями, группами корпораций, отдельными предприятиями частного бизнеса, каса,ются ли они сокращения производства, экспорта новой техники, стандартов качества продукции и пр. Во многих случаях административный орган не наделен в сфере экономики особыми властными полномочиями, и его решения носят убеждающий, рекомендательный характер, но они

выполняются в силу корпоративной ответственности, традиционных национально-психологических требований "морального долга". Законы, касающиеся статуса министерств, определяют в качестве форм "административного руководства" рекомендации, требования, советы, посредничество.

Осуществление первых послевоенных планов стабилизации промышленности не могло не встретить на своем пути ряд трудностей, связанных с нехваткой средств для государственного субсидирования промышленности, сырьевых ресурсов, с ростом инфляции, социальной напряженности и пр. Нехватка сырья стимулировала принятие Закона "Об установлении жесткого контроля над угольной промышленностью". В 1948 г. был учрежден Фонд восстановления экономики, для финансирования которого были выпущены займы, большая часть которых размещалась в Государственном банке Японии.

Относительная неэффективность этих мер потребовала принятия нового плана экономической стабилизации, главной задачей которого стало создание сбалансированного государственного бюджета за счет увеличения налоговых сборов, ограничения выплат субсидий, установления контроля над ценами, внешней торговлей и иностранной валютой. Планировалось также увеличение производства важнейших видов местного сырья и пр.

В 1951 г. Япония достигла довоенного уровня промышленного производства за счет главным образом восстановления старых производственных мощностей. Дальнейший рост экономики страны был невозможен без коренной перестройки всей материально-технической базы промышленности, четких научно обоснованных ориентиров и планов ее развития.

С начала 50-х гг. правительство стало закладывать прочный фундамент, на котором частные фирмы могли выработать свою политику резкого улучшения качества промышленной продукции, необходимого условия повышения ее конкурентоспособности на мировом рынке и, следовательно, притока в страну необходимых валютных поступлений.

С этой целью стимулировался импорт передовой техники и технологий, частным капиталом скупались лицензии во всем мире, что позволило в короткий срок преодолеть техническую отсталость японской промышленности по сравнению с Западом и достичь уже в 50-е гг. небывалого экономического роста.

Правительством были разработаны также-общенациональные образовательные программы обучения японцев современным методам контроля за качеством промышленной продукции, которые финансировались из государственного бюджета. С 1949 г. курсы обучения "методам управления качеством" были введены в высших учебных заведениях и школах.

Повышение качества продукции сопровождалось упорной работой государственных органов по созданию эффективно функционирующей обновленной общегосударственной системы стандартизации. Первые шаги в этом направг лении были приняты в Японии еще в 1945 г., когда Всеяпонская ассоциация стандартов приступила к изучению американского опыта. Правительство стимулировало и материально, и организационно создание Японского союза ученых и инженеров в 1946 г., играющего значительную роль в деле популяризации современных методов контроля качества, а также Японской ассоциации стандартов, призванной в общегосударственном масштабе координировать работы в области стандартизации и метрологии.

Вслед за этим были введены первые законы о стандартизации и знаке качества продукции. В 1948 г. принимается Закон о промышленной стандартизации. На вновь созданный **Государственный комитет промышленных стандартов** возлагалась задача организации и координации единой метрологической службы, в том числе разработка новых и пересмотр старых стандартов.

В 1957 г. был принят действующий и поныне Закон "Об экспортных операциях", на основании которого вся экспортная продукция в Японии подвергается обязательной инспекции и только после этого вносится в специальные списки разрешенного экспорта. Качественные параметры экспортной продукции, как и методы проверки, утверждаются соответствующими государственными органами.

Под эгидой Министерства внешней торговли и промышленности в настоящее время создана целая сеть государственных органов инспекции, кроме того, контроль за качеством товаров возложен на ряд (около 40) "избранных" частных компаний. Все компании и лица, виновные в нарушении правил контроля за качеством, привлекаются к суду, наказываются значительными штрафами.

Еще в 1973 г. был принят государственный 8-летний план содействия промышленной стандартизации в Японии

в целях совершенствования и унификации национальных стандартов. Этот план вошел составной частью в стратегическую . программу развития японской экономики под названием "Долгосрочная перспектива структуры промышленности", разработанную правительством в 1974 г. В качестве главных направлений развития в программе были выделены: "развертывание в международном масштабе структуры промышленности", то есть рассредоточение в развивающихся странах японских предприятий тяжелой и химической промышленности и дальнейшее развитие в самой Японии наукоемких отраслей производства, то есть отраслей с высокой нормой добавочной стоимости.

Японское "экономическое чудо" (Япония уже в 70-х гг. вышла на 2-е место в мире по размерам валового национального продукта) в значительной мере и объясняется тем, что Япония превосходит все другие страны в способности целенаправленного эффективного регулирования экономики. Это единственная страна в мире, которая осуществляет всеобъемлющую комплексную стратегию обеспечения своей национальной безопасности.

В достижении экономических успехов страны играет не последнюю роль и сохранившаяся традиционная система управления на микроуровне, то есть уровне отдельных фирм, основанная на взаимных обязательствах ("нимму") предпринимателя и работника, на идеях "пожизненного найма" с оплатой труда по старшинству, что поддерживается ныне и японскими профсоюзами. Труд на благо своей компании для многих японцев является не столько средством получения денег, сколько средством достижения "морального долголетия". Традиционные предписания, нормы морали продолжают оказывать существенное влияние на процессы регулирования общественных отношений в Японии. Престиж, сохранение репутации, стремление "не потерять лицо", выполнить свой долг ("гиму") преданности императору, государству и нации, обязательства перед хозяином, родителями, предками остаются важнейшими стимулами мотивации поведения японцев по отношению к труду.

Глава 15. Китай

§ 1. Китайское государство до образования Китайской Народной Республики

Синьхайская[1] революция 1911 г. и падение монархии. После подавления восстания ихэтуаней количество подпольных революционных организаций продолжало расти, не прекращались и стихийные выступления крестьян. В 1905 г. произошло объединение революционных организаций страны в Союзную лигу (Тунмын хуэй), ядром которой явилось Общество возрождения Китая. Программой Союзной лиги стали три принципа, разработанные великим китайским революционером Сунь Ятсеном: национализм (свержение Цинской династии и восстановление независимости Китая), народовластие (учреждение республики) и народное благоденствие (осуществление уравнительного землепользования).

1906—1908 гг. были периодом революционного подъема, в ходе которого Союзная лига усилила свое влияние среди народных масс. В революционное движение были вовлечены солдаты и офицеры новых, т. е. по-европейски обученных войск. Революция началась восстанием революционных солдат и офицеров в Учане в октябре 1911 г. Восстание быстро перекинулось во все провинции Южного и Центрального Китая. На севере страны, менее развитом в промышленном отношении, власть осталась в руках цинского правительства. Цины обратились за помощью к генералу Юань Шикаю, бывшему губернатору столичной провинции Чжили, беспринципному политикану и карьеристу, находившемуся в то время не у дел. Юань Шикай был назначен главнокомандующим всеми императорскими вооруженными силами, а в начале ноября стал премьер-министром императорского правительства.

[1] 1911 г. по китайскому календарю год — Синьхай, поэтому революция называется Синьхайской.

В то же время на юге сформировалось временное революционное правительство, а в декабре 1911 г. на конференции представителей 17 революционных провинций временным президентом республики был избран вернувшийся в Китай из эмиграции Сунь Ятсен.

В результате ряда политических маневров был достигнут компромисс, финалом которого было отречение Цинов. Однако и Сунь Ятсен был вынужден уступить Юань Шикаю президентский пост.

10 марта 1912 г. собрание представителей провинций, объявившее себя Национальным собранием, приняло Временную конституцию республики, предложенную Сунь Ятсеном. Для полуфеодального Китая эта конституция была прогрессивным документом. Она провозглашала принципы равноправия всего населения и неприкосновенности личности, свободы собраний, печати, вероисповедания, тайны переписки, права принесения жалоб на действие чиновников и т. д. В качестве высшего органа законодательной власти Конституцией предусматривался парламент в составе нижней палаты и сената. Сунь Ятсен полагал, что конституция будет ограничивать диктаторские поползновения Юань Шикая. Однако этот расчет не оправдался.

На выборах в парламент в декабре 1912 — феврале 1913 гг. большинство мест получил Гоминьдан (Национальная партия), созданный в результате преобразования Союзной лиги. Лидер новой партии Сун Цзяожэнь готовился стать премьер-министром.

Для того чтобы свести на нет влияние парламента, Юань Шикай прибегнул к политическому террору. По его распоряжению за три недели до открытия парламента был убит Сун Цзяожэнь. Юань Шикай игнорировал мнение парламента по важнейшим вопросам внутренней и внешней политики. В то же время он добивался поддержки со стороны иностранных держав, даже ценой национального предательства. Поэтому в мае 1913 г. Сунь Ятсен призвал народ и войска южных провинций свергнуть диктатуру Юань Шикая. Антиюаньшикайское восстание началось в том же году, но потерпело поражение. Сунь Ятсен снова был вынужден покинуть страну.

Юань Шикай, подавив восстание, принял меры для укрепления личной власти. Путем угроз и подкупов он провел через парламент свою кандидатуру в качестве постоянного

президента. Парламент был распущен, 14 мая 1914 г. была объявлена новая Временная конституция, предоставившая президенту диктаторские полномочия. Кабинет министров становился ответственным уже не перед парламентом, а перед президентом. Отменялись многие демократические институты. В конце 1915 г. было официально объявлено о восстановлении монархии. Накануне этого акта диктатор принял так называемое "21 требование" Японии, направленное на превращение Китая в японскую колонию. Все это усилило оппозицию диктатуре Юань Шикая. На юге началось новое антиюаньшикайское восстание.

Диктатор был вынужден сделать заявление об отказе от монархии, но это не остановило восстания. Вскоре после смерти Юань Шикая в 1916 г. власть оказалась в руках северокитайских милитаристов — генералов, установивших военную диктатуру на подвластных им территориях. Но революционный Юг не признал власти северных генералов. В сентябре 1917 г. в Гуанчжоу (Кантон) сформировалось военное правительство защиты республики во главе с Сунь Ятсеном. Октябрьская революция в России придала новый импульс борьбе китайского народа за национальное освобождение и социальную справедливость.

В Китае она отозвалась "движением 4 мая", положившим начало новому этапу освободительной борьбы. 4 мая 1919 г. в Пекине состоялись многолюдные демонстрации против политики капиталистических держав в отношении Китая и, в частности, против решения Парижской мирной конференции, санкционировавшей захват Японией провинции Шаньдун.

В 1921 году с помощью Коминтерна была создана Коммунистическая партия Китая. С целью объединения всех антиимпериалистических сил страны коммунисты в 1923 г. приняли решение о вступлении в партию Сунь Ятсена (возрожденный Гоминьдан) при условии сохранения организационной и идейной самостоятельности. Это вступление было оформлено в январе 1924 г. на I съезде Гоминьдана, ставшего, таким образом, организационной формой единого национального антиимпериалистического фронта.

Под влиянием идей революции в России взгляды Сунь Ятсена претерпели значительные изменения, получили яркую антиимпериалистическую направленность. В этих условиях новой трактовке подверглись и "три народных прин-

ципа" Сунь Ятсена. Так, "принцип национализма" стал выражать идею борьбы за свержение иностранного господства в Китае и за равноправие всех национальностей страны. "Принцип народовластия" содержал критику демократии западного типа, провозглашал "народовластие всего народа, а не только меньшинства". В "принцип народного благосостояния" кроме уравнивания прав на землю были включены требования государственной помощи безработным, улучшения условий труда, защиты рабочих организаций и ограничения власти капитала. "Три народных принципа" в их новой трактовке были положены в основу политической программы Гоминьдана, принятой I съездом.

В апреле 1924 г. Сунь Ятсен выступил с "Общей программой строительства государства", в которой изложил свои конституционные взгляды, выразившиеся в идеях о "трех периодах" и "пяти властях". Строительство государства он разделил на три периода: военное правление, политическая опека и конституционное правление. В первый из этих периодов, по мысли Сунь Ятсена, все государственные учреждения должны контролироваться военной администрацией, одновременно военную силу намечалось использовать для объединения страны. В период политической опеки население под руководством правительства организует самоуправление. Конституционное правление наступает с организацией самоуправления во всех уездах страны созданием правительства "пяти властей", после чего следует созыв Национального собрания.

Выдвигая идею "пяти властей", Сунь Ятсен выступил поборником принципа разделения властей, но при этом к законодательной, исполнительной и судебной властям он добавил экзаменационную и контрольную власти. Введение этих видов властей он не связывал только с китайской традицией — системой экзаменов для поступления на государственную службу и институтом цензората. Он считал, что экзаменационная система "восполняет пробелы, свойственные избирательной системе" для отбора наиболее достойных кандидатов на государственные посты.

Между тем Китай оставался политически раздробленным, а большая часть его территории находилась под властью военщины. Центральным правительством Китая считалось пекинское, с которым поддерживали дипломатические отношения иностранные государства. Время от време-

ни они созывали (сепаратно от Юга) парламенты, осуществляли различные конституционные маневры (так, чжилийская клика в 1922 г. восстановила действие отмененной еще Юань Шикаем Конституции 1912 г., а в 1923 г. была даже принята первая Постоянная конституция Китайской республики, отмененная уже в 1924 г., и т. п.).

К году смерти Сунь Ятсена (1925 г.) относится первая попытка воплощения в жизнь разработанного им плана государственного строительства на сравнительно ограниченной территории страны, находившейся под властью гоминьдановского правительства в Гуанчжоу. Там был выработан и принят 1 июля 1925 г. "Органический закон национального правительства", опекаемого партией, которое по схеме Сунь Ятсена должно было функционировать на двух этапах: военного правления и политической опеки.

В 1926 году начался поход революционных сил Юга против северных милитаристов. Поход закончился победой южан и взятием Пекина. Однако в 1927 г. произошел разрыв Гоминьдана с компартией. Ставший после смерти Сунь Ятсена фактическим лидером Гоминьдана, Чан Кайши совершил 22 апреля антикоммунистический переворот. Коммунисты были вынуждены отступить в отдаленные сельские местности, где продолжили борьбу под своими лозунгами и знаменами. Но это уже была борьба против правительства Чан Кайши, объединившего под своей властью большую часть территории страны.

Государственный строй гоминьдановского Китая. В феврале 1928 г. на четвертом пленуме ЦИК Гоминьдана было образовано новое Национальное правительство, считавшееся общекитайским. "Органический закон Национального правительства" 1925 г. оставался в силе, в него были внесены лишь некоторые изменения. В том же году были приняты законы об организации палат (юаней) правительства, воплощавших суньятсеновскую схему пяти властей, которые, однако, не были созданы единовременно, а учреждались постепенно. Так, в 1928 г. была учреждена законодательная палата, в 1930 г. — экзаменационная, а в 1931 г. — контрольная.

В основу государственного строительства, осуществленного с приходом Гоминьдана к власти, был положсти план Сунь Ятсена. Поскольку формальное объединение страны под властью Гоминьдана было завершено, в соответствии с

"Общей программой строительства государства" Китай должен был вступить в период политической опеки. Официальным началом этого периода был объявлен 1929 год.

В марте указанного года на III съезде Гоминьдана были оформлены опекунские функции партии. Согласно решениям съезда, в течение всего периода политической опеки высшим органом государственной власти объявлялся национальный съезд Гоминьдана, а в промежутках между его созывами — Центральный исполнительный комитет. Свои функции, связанные с определением деятельности правительства, ЦИК Гоминьдана осуществлял через Центральный политический совет.

В 1931 году функции политической опеки Гоминьдана были оформлены государственным документом, названным Временной конституцией периода политической опеки. В соответствии с этой Конституцией национальному съезду Гоминьдана предоставлялось право осуществлять власть от имени Национального собрания. Все другие высшие органы государства были поставлены под контроль ЦИК Гоминьдана, которому было предоставлено право назначать национальное правительство. Чан Кайши не удалось добиться учреждения для себя поста президента республики, он стал председателем национального правительства.

Конституция 1931 г. содержала некоторые декларации и обещания в отношении гражданских прав и народного благосостояния. Но за весь период гоминьдановского правления ничего не было сделано для проведения в жизнь этих деклараций и обещаний. Фактическую конституцию страны составили принятые в 1931 г. новые законы об организации центральных правительственных учреждений, которые сосредоточили всю власть в руках председателя национального правительства. В частности, ему через находившийся формально вне правительства военный комитет были подчинены вооруженные силы. Одновременно были приняты негласные установления о праве военного командования на вмешательство в дела административного управления и партийные дела в так называемых районах "борьбы с бандитами", а также постановления о полицейской системе круговой поруки, населения и другие подобные акты.

В год принятия Временной конституции периода политической опеки началось дальнейшее расширение японской

агрессии в Китае, имевшей своим результатом оккупацию Северо-Восточного Китая. В марте 1932 г. японское правительство объявило о создании в границах Северо-Восточного Китая "независимого" государства Маньчжоуго (Маньчжоу Диго) во главе с последним представителем свергнутой династии Цин Пу И, что означало фактически превращение нескольких провинций Китая в японскую колонию. Гоминьдановское правительство не организовало отпора агрессорам, занятое подавлением революционного движения, карательными экспедициями против созданных коммунистами революционных баз — освобожденных районов. Лишь дальнейшее расширение японской агрессии, вызвавшее формирование антияпонского патриотического фронта, настойчивые требования общественности прекратить гражданскую войну заставили руководство Гоминьдана заключить в 1937 г. соглашение о внутреннем мире. Наступление на освобожденные районы было прекращено, однако в течение всей антияпонской войны эти районы подвергались блокаде.

Введение конституционного правления являлось в период антияпонской войны одним из важнейших демократических требований различных слоев населения страны. Стремясь ослабить политический нажим, гоминьдановцы назначали новые и новые даты введения конституционного правления. Наконец 25 декабря 1946 г. Национальное собрание составом, сформированным десятилетие назад, приняло Конституцию Китайской Республики. Она формально вошла в силу через год и поэтому обычно именуется Конституцией 1947 г. В этой Конституции были отражены многие институты, сформировавшиеся в период политической опеки. Вместе с тем вводился отсутствовавший в тот период пост президента страны, одновременно упразднялась должность председателя национального правительства. Срок полномочий Национального собрания устанавливался в шесть лет. Кроме того, выборными органами становились Законодательная палата и Палата контроля (последняя путем непрямых выборов). Предусматривалось и создание выборных органов самоуправления.

В 1947 году в контролируемых Гоминьданом районах страны проводились выборы депутатов Национального собрания, членов Законодательной и Контрольной палат, тогда же были назначены Экзаменационная палата и Палата юстиции.

Первая сессия Национального собрания, открывшаяся в марте 1948 г., еще до избрания главы государства, приняла "Временные правила на период национальной мобилизации для подавления мятежа", которыми отменялись некоторые важнейшие положения Конституции, а президенту предоставлялись чрезвычайные диктаторские полномочия. Президентом был избран Чан Кайши. Однако гоминьдановский режим был уже накануне падения — не прошло и полутора лет после первой сессии Национального собрания, как Конституция 1947 г. осталась ограниченно действующим основным законом на территории лишь одной провинции Тайвань.

§ 2. Образование и развитие Китайской Народной Республики

Китайская Народная Республика образовалась в результате длительного революционного процесса, который первоначально развивался в отдаленных сельских местностях. Новое государство сначала объединило освобожденные районы, которые назывались Советскими (Сувэйай цюй). С первых лет своего существования они находились под руководством Компартии, но в течение ряда лет не имели общих органов власти, управления и суда. Лишь в 1931 г. такие органы были созданы на состоявшемся в ноябре 1931 г. в Жуйцзине (провинция Цзянси) Всекитайском съезде Советов. Съезд образовал Центральный исполнительный комитет (ЦИК) и Совет народных комиссаров (СНК) Китайской Советской Республики (КСР). Оба эти органа могли издавать законы. Одновременно был образован Верховный суд. Местными органами власти провозглашались Советы депутатов, которые формировали исполнительные комитеты. В новоосвобожденных и прифронтовых районах вся власть сосредоточивалась в руках революционных комитетов. Местными судебными органами в Советских районах Китая являлись судебные отделы местных советских правительств (так обычно называли исполнительные комитеты).

На I Всекитайском съезде Советов был утвержден проект Основной конституционной программы КСР. В окончательном виде она была принята на II Всекитайском съезде

Советов в 1934 г., провозгласив "демократические свободы для трудящихся", национальное равноправие, равноправие мужчин и женщин, а также право всех народов Китая на самоопределение вплоть до государственного отделения и создания самостоятельных государств. Была безоговорочно признана независимость Внешней Монголии.

В соответствии с Основной конституционной программой, Положением и Временным законом о выборах в Советы (соответственно 1931 и 1933 гг.) активным и пассивным избирательным правом пользовались "только трудящиеся". Рабочим на выборах в Советы предоставлялись особые преимущества. Выборы депутатов проводились на специальных собраниях по производственно-территориальному принципу: рабочими — на предприятиях, а крестьянами, ремесленниками и др. — по месту жительства. Принципы работы Советов устанавливались специальными актами, принятыми на I и II съездах Советов (Положением и резолюцией о советском строительстве).

Неблагоприятная военная обстановка, сложившаяся для Красной Армии Китая в южной части страны, потребовала перебазирования вооруженных сил коммунистов в Северо-Западный Китай, которое завершилось в 1936 г. На границе провинций Шэньси, Ганьсу и Нинся в староосвобожденном районе, где власть коммунистов установилась до прихода основных сил Красной Армии, была создана главная революционная база — Пограничный район Шэньси-Ганьсу-Нинся. Наступил следующий этап китайской революционной войны против японских захватчиков.

В соответствии с условиями соглашения о внутреннем мире между Компартией и Гоминьданом Северо-Западная канцелярия Центрального Советского правительства Китая была преобразована в правительство Особого района Китайской Республики, а Красная Армия Китая — в Народно-революционную армию (вскоре она получила наименование 8-я армия, позднее коммунистами была сформирована 4-я Новая армия). На территории освобожденных районов провозглашался режим, основанный на всеобщем избирательном праве. На время войны в освобожденных районах — антияпонских революционных базах — была прекращена конфискация земель у помещиков. Но это не означало возвращения уже конфискованных земель помещикам: всякие попытки в этом направлении строго пресекались. Вместе с

тем для крестьян проводилась политика снижения арендной платы и ссудного процента.

В Пограничном районе Шэньси-Ганьсу-Нинся, а также в других освобожденных районах, где позволяли условия, избирались местные представительные органы — Народно-политические советы. В перерывах между сессиями Советов их функции исполнялись постоянными комитетами. В качестве исполнительных органов формировались правительства (правительственные советы), обладавшие необходимым административным аппаратом.

Правительственные органы Пограничного района Шэньси-Ганьсу-Нинся и других антияпонских революционных баз принимали документы конституционного характера, называвшиеся административно-политическими или политическими программами. Программы предусматривали меры по укреплению антияпонского единого фронта и улучшению жизни народа, охране его прав, развитию сельскохозяйственного и промышленного производства. Они провозглашали равноправие национальностей и полов, проведение политики ликвидации неграмотности, реформирование судебной системы и всего государственного аппарата.

В сентябре 1945 г. завершилась длившаяся восемь лет война китайского народа против японских захватчиков. Решающую помощь китайскому народу в победном завершении антияпонской войны оказал Советский Союз.

Главной революционной базой коммунистов стал Северо-Восток Китая (Маньчжурия). Во вспыхнувшей вновь гражданской войне (1946—1949 гг.) Гоминьдан потерпел поражение.

В 1948—1949 гг. в важнейших экономических, политических и культурных центрах страны была установлена революционная власть, главной опорой которой стала Народно-освободительная армия Китая (НОАК) (такое наименование приняли в период новой гражданской войны вооруженные силы китайских коммунистов). Главной формой революционной власти были военно-контрольные комитеты (ВКК) НОАК, которые назначались непосредственно фронтовыми военными и политическими органами. ВКК были весь период военного контроля главными органами власти на местах. Им были подчинены все другие местные органы, .в том числе и правительственные, при них формировались военные трибуналы, приговоры которых обычно обжа лова-

нию не подлежали. ВКК издали большое количество нормативных актов, регулировавших различные стороны жизни в освобожденных городах.

В процессе ликвидации гоминьдановской администрации ВКК создавали новую власть: местные народные правительства и массовые представительные органы — конференции народных представителей. От народно-политических советов периода антияпонской войны они отличались как по социальному составу, так и по функциям. Делегатами конференций не могли быть помещики и представители бюрократической буржуазии[1]. Функции же конференций были скорее совещательными, полномочия местных собраний народных представителей они стали постепенно принимать на себя позднее, уже в 50-е годы.

Весной—летом 1949 г. организационно оформился Народный политический консультативный совет Китая. К осени этого года в руках Гоминьдана оставался только один крупный город — Гуанчжоу (Кантон). Наступило время объединения освобожденных районов страны в единое государство. В процессе объединения революционных сил и образования Китайской Народной Республики (КНР) важную роль сыграли правительства и военно-административные комитеты крупных освобожденных районов. Народные правительства были созданы в ранее освобожденных Северо-Восточном и Северном Китае. Военно-административные комитеты были созданы в Северо-Западном, Восточном, Южно-Центральном и Юго-Западном Китае.

Китайская Народная Республика была провозглашена 1 октября 1949 г. по решению пленарной сессии Народного политического консультативного совета Китая (НПКСК), принявшей на себя функции Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП) и сыгравшей роль Учредительного собрания республики.

Сессия приняла Общую (совместную) программу НПКСК, его Организационный статут, Закон об организации Центрального народного правительства, постановления о государственном флаге, гимне, новом летосчислении и пе-

[1] Бюрократическая буржуазия — социальная общность капиталистического типа, господство которой основано не на частной, а на государственной собственности.

ренесении столицы государства в Пекин с возвращением ему старого названия.

Общая программа считалась временной конституцией страны. Она провозгласила КНР "государством новой демократии". В качестве основы экономического развития страны программой провозглашался государственный сектор хозяйства. Вместе с тем определялись пути развития кооперативного, мелкотоварного, государственно-капиталистического и частнокапиталистического секторов. Прямо о переходе к социализму в Общей программе не говорилось.

Основными принципами организации и деятельности государственных органов провозглашались демократический централизм и участие в управлении делами государства широких народных масс, представляющих все национальности страны, и пр. Принцип национального самоопределения населяющих Китай народов в программе отсутствовал. Решение национального вопроса было осуществлено в форме создания территориальных автономий.

Общая программа являлась отправным пунктом законодательства КНР в период до принятия Конституции 1954 г. Все законы того времени издавались со ссылкой на эту программу. В соответствии со ст. 17 Общей программы все прежнее китайское законодательство отменялось.

Сессия ВСНП избрала Центральный народный правительственный совет (ЦНПС), который был в восстановительный период высшим органом власти. Он представлял КНР вовне, а внутри страны осуществлял все полномочия высшего органа государственной власти (законодательство, ратификация международных договоров, утверждение бюджета и отчета о его исполнении, назначение высших должностных лиц государства, решение вопросов войны и мира и т. д.). Пленарная сессия НПКСК, взявшая на себя функции ВСНП, никогда уже не созывалась, а избранный ею Всекитайский комитет НПКСК никакими государственными полномочиями наделен не был. Функции главы государства выполнял ЦНПС, реализовывались же они в основном через деятельность председателя Центрального народного правительства (ЦНП). Законодательство и политическая практика предконституционного периода 1949—4954 гг. (до 1952 г. включительно это был восстановительный период) создали председателю ЦНП особое положение в, государственной структуре — выше обычной роли главы коллеги-

ального органа власти. Председателем ЦНП стал Председатель ЦК Компартии Мао Цзэдун. Он же занял должность председателя Народно-революционного военного совета.

ЦНПС образовал ряд высших-государственных органов, вместе составлявших ЦНП. В их число вошли Административный совет — высший орган государственного управления, Народно-революционный военный совет — орган руководства всеми вооруженными силами, Верховный народный суд и Верховная народная прокуратура.

Административный совет в общем занимал в государственной структуре КНР положение правительства, однако он отличался от обычных органов такого рода по составу и компетенции. В него входили не все министры КНР, не было в нем и военного ведомства. Административный совет фактически осуществлял наряду с ЦНПС законодательную власть (например, в 1951 г. им был принят Временный закон о таможнях). В перерывах между сессиями ЦНПС Административный совет был ответственен перед председателем ЦНП.

В организации местных народных правительств была обобщена практика строительства органов власти в освобожденных районах. В качестве принципа устанавливалось, что народные правительства являются органами власти наряду с собраниями народных представителей. Однако, поскольку последние не созывались, народные правительства либо были единственными органами власти на местах, либо делили власть с конференциями представителей всех слоев народа, принявшими на себя функции собраний народных представителей. В течение всего восстановительного периода, а иногда и после его окончания на местах продолжали существовать военно-контрольные комитеты НОАК.

Первоначально представительные органы формировались ВКК и местными народными правительствами, которые в свою очередь назначались сверху. Затем они постепенно становились выборными органами.

Характерной чертой юстиции восстановительного периода было обилие различных видов чрезвычайных судов. Кроме военных трибуналов ВКК с 1950 г. стали создаваться народные трибуналы в районах проведения земельной реформы. Формально они считались палатами (коллегиями) уездных и городских народных судов, а фактически были специальными чрезвычайными судами. В их компетенцию

входили не только дела, связанные с проведением земельной реформы, но также и все дела о контрреволюционных преступлениях и бандитизме. Руководящие лица и половина членов трибуналов избирались уездными или городскими народными правительствами, другая половина избиралась конференциями народных представителей или делегировалась народными организациями, либо избиралась на собраниях крестьян или членов крестьянских союзов. Приговоры народных трибуналов подлежали утверждению народных правительств городов и уездов или вышестоящих правительственных органов.

В марте 1952 г. Административным советом были учреждены народные трибуналы на период массовой кампании "сань фань" ("против трех зол" — коррупции, расточительства и бюрократизма). Эти трибуналы создавались во всех учреждениях, от окружных управлений и выше, и в воинских частях и" соединениях, от полка и выше. Они могли приговаривать к любым мерам наказания, включая смертную казнь, с последующим утверждением вышестоящими правительственными или военными инстанциями. Председателями трибуналов были руководители учреждений и военачальники. Народные трибуналы в городах создавались городскими народными правительствами и во время проведения в 1952—1953 гг. массовой кампании "у фань" ("против пяти зол" — подкупа работников госаппарата, хищений, уклонения от уплаты налогов, махинаций с государственными заказами, выкрадывания секретной государственной экономической информации). Председателями трибуналов назначались, как правило, председатели городских народных судов. Приговоры этих трибуналов, если они предусматривали смертную казнь или длительное лишение свободы (от десяти лет и более), подлежали утверждению вышестоящими правительственными органами.

В марте 1951 г. ЦНПС принял Временное организационное положение народных судов КНР, Временное организационное положение Верховной народной прокуратуры Центрального народного правительства и Общие принципы организации местных народных прокуратур.

Временное организационное положение народных судов КНР исходило из прежней практики освобожденных районов (да и из китайской традиции) включения народных судов в структуру местных правительств. Местные народ-

ные прокуратуры также были включены в местные правительства и находились, таким образом, как и суды, в двойномлюдчинении — своим вышестоящим органам и местным народным правительствам. Временное организационное положение народных судов КНР предусматривало создание института народных заседателей, но право принятия судебного решения оставалось за судьями, а заседатели могли лишь "помогать в расследовании дела, принимать участие в судебном разбирательстве и высказывать свое мнение по рассматриваемому делу" (ст. 6). В законе ничего не говорилось о праве обвиняемого на защиту.

Конституция КНР 1954 г. В 1952 г. в Китае был завершен восстановительный период. К концу его было не только восстановлено промышленное и сельскохозяйственное производство в стране, но и превзойден его довоенный уровень. Правящая партия коммунистов взяла курс на широкомасштабное плановое экономическое строительство. В 1952 г. ЦК КПК разработал генеральную линию на переходный период, предусматривавшую "строительство социализма" в стране. Основные положения генеральной линии КПК на переходный период вошли в государственный документ самого высокого ранга — Конституцию КНР. Предложение о подготовке проекта конституции было внесено в ЦНПС высшим органом правящей партии через Единый народно-демократический фронт в начале 1953 г.

13 января 1953 г. ЦНПС КНР принял Постановление о созыве Всекитайского собрания народных представителей и местных собраний народных представителей. Одновременно были образованы комиссии по выработке проектов Закона о выборах и Конституции КНР. Закон о выборах предусматривал избрание высшего органа власти (Всекитайского собрания (съезда) народных представителей (ВСНП), который должен был принять конституцию. Его избрание предусматривалось путем многостепенных выборов собраниями (съездами) народных представителей (СНП), войсковыми избирательными единицами, а также административным органом — комиссией по делам китайских граждан за границей. В Тибете и округе Чамдо депутаты выделялись правительственными органами этих единиц. Впервые в истории КНР всеобщие выборы проходили в период с мая 1953 г. по август 1954 г., т. е. заняли более чем годичный срок. Они не проводились в некоторых национальных районах, где еще

не была осуществлена земельная реформа и другие преобразования. Первая сессия ВСНП первого созыва открылась в Пекине 15 сентября 1954 г. Конституция была принята 20 сентября и вслед за ней — пять органических (организационных) законов, определяющих принципы формирования, построения и деятельности государственных органов (ВСНП, Государственного совета, местных СНП и народных правительств, судов и прокуратур). В отличие от Общей программы НПКСК Конституция 1954 г. ставила задачу построения социалистического общества и в качестве основных задач переходного к социализму периода называла постепенное осуществление социалистической индустриализации, завершение социалистических преобразований в сельском хозяйстве, кустарной промышленности, а также в капиталистической промышленности и торговле. КНР определялась как государство народной демократии, власть в котором "принадлежит народу в лице Всекитайского собрания народных представителей и местных собраний народных представителей" (ст. 2). Конституцией провозглашались равенство граждан перед законом и национальное равноправие, а также гарантии социально-экономических и других прав граждан. Специально провозглашались принципы осуществления правосудия только судами, полноправного участия в судебных процессах народных заседателей, независимости судей и подчинения их только закону, гласности суда и обеспечения обвиняемому права на защиту.

ВСНП становилось единственным органом, осуществлявшим законодательную власть. Значительная самостоятельная компетенция была предоставлена Постоянному Комитету (ПК) ВСНП. В систему высших органов власти Конституция ввела институт Председателя КНР, статус которого явился некоторой модификацией правового положения председателя ЦНП. Председатель по Конституции представлял КНР в международных отношениях и возглавлял вооруженные силы, являясь Председателем Государственного комитета обороны. В его функции входил также созыв Верховных государственных совещаний, вырабатывавших предложения "по важным государственным вопросам". Административный совет заменялся Государственным советом — центральным правительственным органом, ведавшим в полном объеме всеми отраслями управления страны.

В полномочия высших органов вскоре после принятия Конституции пришлось внести существенные изменения. Уже на 2-й сессии ВСНП I созыва (1955 г.) ПК ВСНП было предоставлено право издания "частных законоположений". Однако последующая практика нормотворческой деятельности позволяет сделать вывод, что законодатель имел в виду прежде всего возможность внесения изменений в законы, принятые собранием. Фактически с конца 50-х гг. ПК ВСНП стал единственным законодательным органом страны, так как законодательная деятельность ВСНП постепенно прекратилась.

Представительные органы создавались во всех традиционных единицах административно-территориального деления. Что касается местных органов управления, то они базировались не только на конституционных административно-территориальных единицах — сохранилась система делегированных административных органов в особых районах, округах провинции и в уездах. В качестве ступеней национальной автономии Конституция выделила автономные области, автономные округа, автономные уезды. Кроме того, в качестве уже неавтономных единиц административно-территориального деления были предусмотрены национальные волости. Принцип национального самоопределения в Конституцию включен не был.

После принятия Конституции 1954 г. была сформирована новая система государственных органов, принят ряд нормативных актов, которыми государственно-правовая система приводилась в соответствие с Конституцией, и пр. Однако этот процесс наталкивался на препятствия как объективного, так и субъективного порядка. К первым относились, например, недостаток образованных кадров, низкий уровень грамотности и культуры населения и т. п.; вторые порождались позицией партократического руководства страны, не заинтересованного в подлинной демократизации государственной и общественной жизни, приверженного командно-административным методам управления. Это не замедлило сказаться прежде всего на положении представительных органов. Законодательные функции постепенно переходят от ВСНП к его Постоянному Комитету, а власть на местах — к исполнительным органам — народным комитетам. Руководящий состав этих органов часто совпадал с руководством партийных комитетов КПК.

Довольно своеобразные отношения парткомов и руководства оперативных органов установились в правоохранительных учреждениях, где парткомы стали подменять судебные комитеты и коллегии прокуратур. Территориальные парткомы не только вмешивались в рассмотрение судами конкретных дел, но секретари парткомов часто принимали на себя функции судей.

Деформация государственного строя КНР в период "большого скачка" и "культурной революции" (1958—1976 гг.). "Большой скачок" — название массовой политической кампании, организацией которой ставилась задача многократного увеличения экономической мощи Китая в кратчайший исторический срок ("три года упорного труда — десять тысяч лет счастья"). "Большой скачок" был провозглашен в 1958 г., однако его предтечей явились две других кампании, начавшиеся годом раньше: "борьбы против правых буржуазных элементов" и "исправления стиля". Заостренная вначале против руководства некоммунистических партий и старой университетской профессуры, первая кампания вскоре была перенесена в ряды КПК и государственные учреждения. "Правых элементов" и сторонников "иностранных шаблонов" находили везде. Приклеивание ярлыка "правый элемент" влекло увольнение с работы, исключение из вуза, иногда и высылку.

Кампания "исправления стиля" также вышла за пределы партийной чистки и распространилась на другие партии и массовые организации, государственные учреждения, высшие учебные заведения и т. д. В августе 1957 г. Госсоветом принимается Постановление по вопросам трудового перевоспитания, в соответствии с которым административные органы получили возможность "заключать в специальные лагеря на неопределенный срок лиц, не совершивших уголовных преступлений. Принятие этого Постановления вызвало появление мест лишения свободы нового вида — воспитательно-трудовых учреждений.

"Большой скачок" как политическая кампания был направлен на выполнение утопической задачи многократного увеличения в короткий срок производства важнейших видов промышленной продукции за счет мобилизации трудовых ресурсов, увеличения продолжительности рабочего времени и сокращения заработной платы. Одновременно в сельском хозяйстве стала проводиться "коммунизация" дерев-

ни, в ходе которой произошло укрупнение ранее созданных сельскохозяйственных производственных кооперативов. Появившиеся в результате этого укрупнения народные коммуны взяли на себя полномочия местных органов власти.

В коммунах обобществление распространилось даже на предметы бытового назначения, не говоря уже о приусадебных участках и домашнем скоте и птице. Одновременно произошло изменение и в оплате труда: были ликвидированы трудодни, главной формой обеспечения стало питание в общественных столовых.

Период "большого скачка" и коммунизации связан с упадком роли представительных органов. На селе они были практически ликвидированы. На других уровнях выборы вообще не проводились с 1958 по 1964 г.

Несостоятельность политики "большого скачка" выяснилась быстро, и уже в начале 60-х гг. началась политика "урегулирования", в ходе которой произошло возвращение к разрушенной в период "большого скачка" системе управления экономикой, восстановлению и укреплению элементов хозрасчета на предприятиях, принципов материальной заинтересованности работников. Был подвергнут серьезному пересмотру и вопрос о народных коммунах, произведено их разукрупнение, введены в их деятельность элементы хозрасчета и пр. Крестьянам были возвращены приусадебные участки, мелкий сельхозинвентарь, разрешено ведение личного хозяйства.

Однако период "урегулирования" не был продолжительным. Уже в 1962 г., после очередного пленума ЦК КПК, началась "кампания за социалистическое воспитание", в ходе которой экстремистское крыло руководства КПК во главе с Мао Цзэдуном путем раздувания культа личности и искусственного обострения классовой борьбы стремилось обеспечить внутренние условия для претворения в жизнь своего "особого" курса. В 1964 г. в рамках "социалистического воспитания" развернулась другая широкая кампания, получившая название "учиться стилю работы у НОАК". Армия была объявлена непревзойденным образцом для партии и всего народа. Армейские порядки превозносились как самый высокий идеал организации. Не только общественно-политическая жизнь и производство, но также культура и быт должны были приближаться к казарменным порядкам по формуле "весь народ — солдаты".

Наиболее деструктивная кампания тех лет ("пролетарская культурная революция"), продолжавшаяся с 1966 по 1976 г., означала левоэкстремистский переворот, в ходе которого были подвергнуты слому конституционная система государственных органов и уставная система организаций и комитетов КПК.

В самом начале она носила характер проработки на страницах печати ряда литераторов и ученых. Затем к ней были подключены отряды молодежи: хунвэйбины ("красногвардейцы" или "красные охранники") из числа учащихся школ и вузов и цзаофани ("бунтари") из других слоев населения. Умело направляемые лидерами "культурной революции" и поддерживаемые воинскими частями, эти отряды были брошены на погром местных и некоторых центральных государственных, партийных органов, профсоюзных и молодежных организаций, администраций учебных заведений, научно-исследовательских институтов и пр. Вооруженной поддержкой хунвэйбинов и цзаофаней руководили специальные "комитеты поддержки левых", создававшиеся при командовании больших военных округов по всей стране и имевшие подчиненные им структуры в нижестоящих военных округах и гарнизонах. Военные составили и костяк порожденных "культурной революцией" новых органов власти — так называемых ревкомов, которые первоначально заменили собой не только местные народные правительства (СНП не созывались), но и местные парткомы и комитеты всех общественных организаций, которые практически прекратили свое существование. Репрессии затронули многие миллионы людей. Карательные функции в период "культурной революции" осуществляли объединенные под военным контролем специальные органы, "комиссии по искоренению контрреволюции", "органы (комитеты, отделы, штабы) пролетарской диктатуры" или просто "органы диктатуры".

К концу 1968 — началу 1969 г. лидеры "культурной революции", видимо, сочли, что проведенная глубокая чистка уже укрепила их руководящее положение. Главной задачей XI съезда КПК 1969 г. стало формирование высшего руководства партии, что свелось к почти полному включению "пролетарского штаба" в состав политбюро ЦК КПК. Партия воссоздавалась сверху и снизу. После центральных органов стали формироваться низовые ячейки и парткомы.

С окончанием формирования парткомов провинциального уровня "ревкомы" стали выполнять преимущественно функции местных правительств.

Конституционное закрепление "ревкомов" в качестве правительственных органов произошло в 1975 г. Но до этого состоялся еще один съезд КПК (X), когда в состав ЦК вошли и некоторые ранее ошельмованные члены политбюро и другие партийные деятели высокого ранга, в том числе и Дэн Сяопин (впоследствии его кооптировали в состав политбюро).

Во время "культурной революции" только что начавшие создаваться правовые основы государства были разрушены. "Культурная революция" создала свою государственно-политическую систему, которая до 1975 г. не имела даже формального подобия конституционно-правового закрепления. Только в 1975 г. первой и единственной сессией ВСНП четвертого созыва была принята новая Конституция КНР, которая была значительным регрессом по сравнению с первой, Конституцией 1954 г. Это был чрезвычайно краткий (всего 30 статей) документ, представляющий собой скорее политическую декларацию, нежели правовой акт. Новая Конституция была призвана легализовать некоторые институты и политические установки, порожденные "культурной революцией". "Ревкомам" фактически придавался статус органов, составлявших политическую основу государства. Формально они объявлялись лишь постоянными органами местных СНП, но им были предоставлены равные с собраниями полномочия, к тому же СНП на практике не созывались. Конституция 1975 г. упразднила пост Председателя КНР и такие институты, как Государственный комитет обороны и Верховное государственное совещание. Ею были значительно сужены полномочия ВСНП И ПК ВСНП, из ее текста были исключены положения о гарантиях и правах депутатов ВСНП, положения о его постоянных комиссиях, упразднена прокуратура и пр. В Конституцию не вошли прежние" установления о национальном равноправии и равенстве граждан перед законом, о запрещении дискриминации и гнета в отношении любой национальности и пр.

Китайское государство в период строительства регулируемой рыночной экономики. В 1976 г., менее чем через месяц после смерти Мао Цзэдуна, были отстранены от власти его ближайшие сподвижники ("четверка") — ядро левоэкстремистской группы в руководстве КПК и КНР, кото-

рую возглавила вдова Мао Цзэдуна — Цзян Цин. Возвратился на политическую арену страны Дэн Сяопин, избранный в том же году на XI съезде КПК заместителем Председателя ЦК КПК и ставший набирать все больший политический вес в руководстве партии и страны. Вскоре он стал фактическим лидером партии и государства, хотя формально никогда не занимал поста председателя ЦК КПК или председателя КНР.

В октябре 1977 г. ПК ВСНП принял постановление о внесении изменений в Конституцию КНР. Конституция 1978 г. была ярко выраженным компромиссным документом, сочетавшим установки нового китайского руководства с некоторыми лозунгами "культурной революции". В Конституции нашли закрепление даже политические институты "культурной революции" (например, "ревкомы"), но вместе с тем были восстановлены положения Конституции 1954 г. о запрещении дискриминации и гнета в отношении любой национальности, о гарантиях гражданских прав, о прокуратурах, о местных СНП ("ревкомы" стали их исполнительными органами) и др.

Конституция КНР 1978 г. действовала немногим более четырех лет. За этот период в нее дважды вносились существенные изменения, одно из которых было связано с упразднением "ревкомов", другое — с введением нового института — постоянных комитетов местных СНП.

Действующая Конституция КНР была принята 4 декабря 1982 г. Из нее были устранены все формулировки и установки, порожденные "культурной революцией". В отношении регулирования организации и деятельности государственных органов Конституция 1982 г. вернулась почти полностью на позиции первой Конституции КНР, но Председатель КНР не является теперь главнокомандующим вооруженными силами и не созывает Верховные государственные совещания. Усилена была правотворческая компетенция Постоянного комитета ВСНП и Госсовета и пр. Вслед за Конституцией были приняты законы об организации ВСНП, Госсовета, местных СНП и местных народных правительств, а также законы о выборах ВСНП и местных СНП. В Конституцию КНР дважды вносились поправки. Первый раз — в 1988 г., когда были легализованы на конституционном уровне частные хозяйства и установлена возможность передачи права землепользования. Целая серия разнооб-

разных поправок в Конституцию имела место в 1993 г. Первая из них (но третья по общей нумерации) вносила изменение в преамбулу и связывалась с вынесением на конституционный уровень стратегической задачи "четырех модернизаций" — промышленности, сельского хозяйства, обороны, науки и техники. Далее конституционное закрепление получало развитие "многопартийного сотрудничества под руководством КПК". Другие поправки касались отдельных статей Конституции и в основном отражали новый этап в развитии страны — строительство рыночной экономики при сохранении макрорегулирующей роли государства. Например, существенным образом была изменена 15-я статья Конституции, ранее устанавливающая ведение государством планового хозяйства "на основе социалистической собственности" и отводившая рыночному регулированию вспомогательную роль. Теперь эта статья гласит: "Государство претворяет в жизнь социалистическую рыночную экономику... усиливает хозяйственное законодательство, совершенствует макрорегулирование... на основании закона запрещает любым организациям и отдельным лицам нарушать экономический порядок общества".

Отдельной ветвью конституционного законодательства КНР являются принятые ВСНП основные законы Особых административных районов (ОАР): Сянганского (Гонконгского) ОАР и ОАР Аомыньского (Макао), вступавшие в действие в 1997 и 1999 гг., которые предоставили бывшим британской и португальской колониям широкое самоуправление, не сравнимое с довольно узкой административной автономией национально-территориальных единиц. Из компетенции ОАР изъяты только вопросы обороны и иностранных дел. Вместе с тем за ними сохранено право регулирования въезда в район и выезда из него (выдача виз) и даже право заключения международных соглашений неправительственного уровня. В ОАР создаются свои суды окончательной инстанции, решения которых не могут быть обжалованы в какие-либо судебные органы КНР. Действующая в ОАР система права сохраняется в существующем виде, за исключением актов, противоречащих Основным законам. Вместе с тем за центром в лице Госсовета остается право назначения главы администрации каждого ОАР, но обязательно из местных жителей и после определенной процедуры отбора кандидатуры для назначения коллегией выборщиков.

По представлению главы администрации назначаются другие высшие должностные лица соответствующего района. Основные законы гарантируют на 50 лет сохранение в О АР капиталистического строя и образа жизни.

В КНР происходит постоянное обновление законодательства о порядке формирования и организации государственных органов. Наибольшее число новых редакций у Закона о выборах во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей и Закона об организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств. В эти законы были введены положения об обязательных альтернативных кандидатурах на выборах, о праве участия в выборах граждан КНР, проживающих за границей, если они в период выборов в СНП находятся на территории КНР. Другие изменения касались, например, ограничения численности депутатов ВСНП, увеличения представительства в органах власти малочисленных народов, порядка выдвижения кандидатов в депутаты и их отзыва, проведения дополнительных выборов и т.д.

Что касается Закона об организации местных СНП и народных правительств различных ступеней, принятом в 1995 г. в четвертой редакции, то идет процесс его изменения и совершенствования, отражающий новые реалии социально-экономического развития страны. Совершенствование выразилось, например, во введении постов председателей в СНП волостей, национальных волостей и поселков. Низовые представительные органы получили, таким образом, отдельных от местных администраций должностных лиц, организующих работу депутатов не только на сессиях СНП, но и в межсессионные периоды. Новые социально-экономические реалии Китая нашли отражение в некоторых статьях о функциях местных органов народной власти. Например, очень характерна замена в нескольких статьях Закона пункта об обеспечении местными органами самостоятельности коллективных хозяйств защитой законных прав всех хозяйств, т. е. всех видов собственности. Налицо и тенденция к демократизации формирования ПК СНП, избрания руководства местных правительств, судов и прокуратур (в частности, предусмотрено упомянутое выше выдвижение альтернативных кандидатур, которое в некоторых случаях обязательно).

В большем пласте принятых в последние годы административно-правовых ав:тов значительна роль положений по вопросам государственной службы. Основным нормативным актом в этой сфере является Временное положение о государственных служащих, принятое Госсоветом КНР в 1993 г. Положение предусмотрело набор служащих по результатам экзаменов, четкое определение порядка их назначения и смещения, систему периодических аттестаций, отвод от должности (например, из-за родственных связей в аппарате), ротацию кадров. За Положением последовал целый ряд актов, его конкретизирующих и развивающих.

Таким образом, КНР идет путем совершенствования государственно-правовых институтов. Совершенствуется, в первую очередь, аппарат управления, становясь все более квалифицированным и приспособленным к выполнению стоящих перед страной задач. Демократизация институтов носит весьма дозированный характер, строго в рамках установившейся политической системы, без сколько-нибудь значительного ее реформирования. Вместе с тем Китай постепенно отходит от прежней системы хозяйствования, основанной на административно-командных методах.

Глава 16. Латинская Америка

Латиноамериканские государства в первые десятилетия XX в. Вступление латиноамериканских государств в XX в. происходило в условиях, когда их социально-экономические и национально-этнические структуры, мало изменившиеся после завоевания независимости, несли в себе многие черты прошлого. Латифундизм и клерикализм не были подорваны, а процессы этнической интеграции и национальной консолидации не завершились. Но развитие капитализма привело в XX в. к росту социальной и политической мобильности населения в латиноамериканских республиках, к утрате земельной олигархией и клерикалами монополии на власть. К руководству государством все чаще приходят представители национальной буржуазии, прежде всего ее верхушки. Постепенно увеличивалась активность политической жизни средних и беднейших слоев общества. В XX в. в экономике и политике латиноамериканских республик значительно возрастает роль иностранного капитала.

С начала XX в. постепенно преодолевается известный изоляционизм, присущий латиноамериканским государствам в XIX в. Они все более втягиваются в мировые хозяйственные связи, в общий процесс развития цивилизации. В результате этого процесса ключевые позиции в экономике латиноамериканских стран заняли не национальные предприниматели, а иностранцы. До первой мировой войны ведущую роль играли здесь английские компании. После первой мировой войны США, опираясь на сформулированную еще в XIX в. президентом Монро доктрину: "Америка для американцев", постепенно начинают теснить своих традиционных конкурентов. Американский капитал не только доминировал в важнейших отраслях промышленности и торговли стран Латинской Америки, но и приобрел здесь крупные земельные владения. Господство иностранных компаний вело к деформированному развитию национальной экономики, к искусственной поддержке латифундизма, к

консервации антидемократических государственных и правовых институтов.

Правящие круги США в начале XX в. с помощью "дипломатии доллара" и политики "большой дубинки" усиливали свое политическое и военное давление на правительства латиноамериканских республик, открыто вмешивались в их внутренние дела. Правительство США под предлогом защиты жизни и интересов американских граждан все чаще начинает посылать морскую пехоту в различные латиноамериканские государства с целью поддержать проамериканские диктаторские режимы (интервенции на Кубе, в Панаме, Доминиканской Республике, Никарагуа, Гондурасе). С помощью экономического давления и военной силы правительство США неоднократно навязывало латиноамериканским республикам договоры, которые грубо нарушали их суверенитет и нормы международного права. США неоднократно оказывали нажим на латиноамериканские страны с целью закрепления за американскими компаниями льгот по аграрному, налоговому и горному законодательству этих стран.

Таким образом, иностранный капитал, крупная национальная буржуазия и земельная олигархия составляли ту основную силу, которая стояла на пути социального прогресса и демократических преобразований. В XX в. за многочисленными путчами и военными переворотами скрывались интересы не только местных олигархических кругов, но и иностранных компаний, соперничающих между собой за влияние на континенте. В Гаити, например, в 1908—1915 гг. правительства сменялись 7 раз и получили название "однодневки". Республика была опутана французскими, германскими и американскими займами и подвергалась постоянному шантажу. В 1915 г. США оккупировали Гаити под предлогом "защиты безопасности и собственности американских граждан" и с целью "помочь гаитянам создать прочное правительство".

В Доминиканской Республике в начале XX в. шла беспрерывная смена президентов-каудильо. Они были не в состоянии платить проценты по иностранным займам. В 1911 г. в республике произошло антиамериканское восстание,-вызванное раздачей американским сахарным компаниям крупных земельных угодий. Опасаясь за судьбу американских капиталов, правительство США в 1915 г. послало в Доминикан-

скую Республику морскую пехоту и фактически управляла этой страной до 1924 г.

Ожесточенная борьба за власть между каудильо, за спиной которых стояли различные олигархические и проимпериалистические группировки, проходила и в других латиноамериканских республиках. Отдельные диктаторы в начале XX в. по своей жестокости и бесцеремонности в обращении с конституциями намного превзошли каудильо XIX в. Так, Х. Гомес, захвативший в 1908 г. власть в Венесуэле, правил до 1935 г. В стране установилась свирепая диктатура, Гомес не считал себя связанным судебной процедурой и расстреливал людей только на основе того, что "читал их мысли".

Жестокую диктатуру установил в Гватемале Э. Кабрера, захвативший власть еще в 1989 г. и удерживавший ее 22 года. Система доносов и подслушиваний была в это время столь развита, что Гватемалу называли страной, где "стены имеют уши". В 1920 г. палата депутатов осмелилась признать диктатора "душевно больным", но он посадил в тюрьму строптивых депутатов. Лишь народное восстание свергло кровавого диктатора.

В начале XX в. более быстрое развитие капитализма повлекло за собой появление ростков нового в политических системах латиноамериканских стран. Возникают профсоюзы, крестьянские объединения, общедемократические движения. Подрывается монополия "исторических партий" — консерваторов и либералов, начинается постепенный переход к многопартийной системе. Возникают новые политические партии. В 1904 г. впервые в истории Америки на выборах в конгресс Аргентины был избран депутат-социалист. В ряде стран так называемого южного конуса по типу французских радикалов возникают радикальные или радикально-гражданские партии (Чили, Аргентина и т. д.).

Реформистски настроенные лидеры этих партий, воспользовавшись коротким пребыванием у власти, предприняли попытки осуществить ряд экономических и социальных преобразований, заложить фундамент политической демократии. Так, в результате борьбы радикалов в Аргентине во время первой мировой войны был принят закон, по которому право голоса получили все граждане, достигшие 18 лет. Такого не знало еще избирательное право передовых государств Запада. Для того чтобы преодолеть пассив-

ность и абсентеизм избирателей, самому голосованию придавался обязательный характер. На выборах делалась отметка в паспорте голосующих. Эта мера на практике оказалась утопичной, но радикалы рассчитывали таким образом обеспечить участие более широких слоев населения на выборах и укрепить свои политические позиции. В Уругвае президент Батлье, пытаясь внести элементы демократизации в политическую жизнь, ввел тайное голосование, позволившее в какой-то мере ослабить характерное для страны, как и для всей Латинской Америки, неприкрытое давление государственных властей на избирателей. Было введено также пропорциональное представительство всех партий. Впервые на американском континенте в Уругвае было принято законодательство об отмене смертной казни.

Одновременно правительство Батлье осуществило ряд мероприятий по развитию государственного сектора в экономике страны. В 1911—1915 гг. в Уругвае были национализированы железные дороги, городской транспорт, некоторые банки, страховое дело, доки, предприятия по производству и продаже горючего. Правительство ввело систему протекционистских тарифов для защиты национальной промышленности, способствовало развитию народного образования, провело декрет об отделении церкви от государства.

Под влиянием рабочего движения в Уругвае было принято самое передовое для того времени социальное и рабочее законодательство (закон о 8-часовом рабочем дне, о пенсиях по старости, о минимуме заработной платы). Этот радикальный реформизм встретил яростное сопротивление традиционных правящих сил, а также и иностранного капитала. Именно они добились отмены указанного выше законодательства и отстранения от власти самих реформаторов.

Но в целом с началом XX в. в Латинской Америке усилились выступления широких масс населения против авторитарных режимов и продажных диктаторов.

Мексиканская Конституция 1917 г. и ее последующее развитие. Наиболее значительным событием в политической жизни Латинской Америки в начале XX в. явилась мексиканская революция 1910—1917 гг. Эта революция положила конец одному из самых антинародных и жестоких на континенте режимов П. Диаса, узурпировавшего президентскую власть, подчинившего себе практически все госу-

дарственные органы. Он уничтожал своих конкурентов по выборам и политических противников без суда и следствия. В Мексике при Диасе говорили, что "желание стать президентом — это болезнь со смертельным исходом".

Правительство Диаса распродавало национальные ресурсы страны. Правящая политическая группировка так называемых сьентификос (ученых) исходила из того, что развитие Мексики должно идти не путем внутренних реформ, а в результате привлечения иностранного капитала. Законодательство этого времени предоставило полную свободу деятельности иностранным, особенно американским, компаниям.

На основе Закона "О колонизации пустошей" специальные межевые компании требовали от неграмотных крестьян-индейцев предъявления документов с указанием на "законные основания" владения. Таким образом, межевые компании конфисковывали крестьянские земли, переходившие затем в руки латифундистов и иностранных нефтяных компаний.

В 1910 г. в Мексике вспыхнула революция, в ходе которой была свергнута диктатура Диаса. Революция, начавшаяся как верхушечная, как обычный протест либералов против ненавистного авторитарного режима, по мере своего развития вылилась в широкое антифеодальное и антиимпериалистическое движение, направленное прежде всего против североамериканской экспансии.

В 1917 г. была принята новая Конституция Мексики. Она была разработана представителями национальной буржуазии вскоре после того, как было жестоко подавлено вооруженное крестьянское движение. Но она как продукт революции 1910—1917 гг. отразила, хотя и в измененной форме, ряд требований народных масс. Конституция Мексики на момент ее принятия была наиболее радикальным из всех существовавших тогда в мире конституционных документов.

Наиболее новаторскими были статьи Конституции, посвященные основным принципам государства. Центральное место занимала ст. 27, которая предусматривала, что "первоначальная собственность на земли и воды принадлежит Государству, которое имело и имеет право передать их частным лицам, создавая тем самым частную собственность".

В Конституции нашло свое отражение стремление мексиканской национальной буржуазии восстановить государ-

ственный контроль над расхищаемыми иностранцами национальными ресурсами. Все полезные ископаемые, а также территориальные воды объявлялись "безусловной и неотчуждаемой" собственностью государства. Федеральное правительство могло уступать разработку этих богатств (за исключением нефти и некоторых других полезных ископаемых) в виде концессии частным лицам или обществам "в соответствии с правилами и условиями, предусмотренными законами" Мексики.

Устанавливалось, что только мексиканцы и мексиканские компании имеют право приобретать в собственность землю и воду, получать концессии на шахты, на добычу минерального топлива и т. д. Государство могло предоставлять такое же право иностранцам при условии, что они заявят в Министерство иностранных дел о своем согласии считать их в отношении соответствующего имущества в качестве мексиканцев. Таким образом, становилась несостоятельной "правовая" аргументация, которую неоднократно использовали правящие круги США для того, чтобы оправдать вооруженные вмешательства в латиноамериканские республики под предлогом "защиты жизни и собственности американских граждан".

Мексиканская Конституция впервые в Латинской Америке прямо предусмотрела проведение аграрной реформы. Провозглашалось, что в целях "более справедливого распределения государственного имущества" должны осуществляться "необходимые меры" для раздробления латифундий, развития мелкой земельной собственности, образования новых сельскохозяйственных общин. Были объявлены недействительными произведенные при П. Диасе конфискации общинных индейских земель.

Общины, не имевшие достаточного количества земли, могли наделяться ею из государственного земельного фонда. Специальные комиссии должны были изымать в этот фонд присвоенную крупными латифундистами крестьянскую и государственную землю.

Конституция предписывала в целях "справедливого распределения общественных богатств" принятие необходимых законодательных мер по раздроблению латифундий, развитию мелкой земельной собственности, образованию новых сельскохозяйственных общин ("эхидос").

Федеральный конгресс и законодательные органы в штатах должны были в соответствии с Конституцией опре-

делить максимальную норму частного земельного владения. Нельзя было посягать лишь на мелкую земельную собственность, таковой, по Конституции, объявлялось владение, не превышающее 100 га орошаемой земли. В ст. 27 содержалось также указание на то, что религиозные организации не могут приобретать недвижимое имущество, владеть таковым или принимать его в залог.

На основе ст. 27 была осуществлена, хотя и растянувшаяся на долгие годы и во многих отношениях непоследовательная, аграрная реформа, способствовавшая перераспределению земли в пользу общинного сектора, но при доминировании хозяйства капиталистического типа.

Отражая антимонополистические настроения пришедшей к власти национальной буржуазии, Конституция впервые в практике мирового конституционализма запретила (ст. 28) монополии и "монополистическую практику ограничения торговли". Здесь же с учетом негативной практики применения антитрестовских законов в США прямо указывалось, что "не являются монополиями объединения рабочих, организованные для защиты их собственных интересов".

Конституция Мексики раньше, чем это имело место даже в развитых странах Запада, признала важные социальные права трудящихся. Специальный раздел "О труде и социальном обеспечении", состоявший из одной, но детализированной статьи (ст. 123), стал основой для принятия специального кодекса законов о труде. В этом разделе предусматривались 8-часовой рабочий день, особые условия труда для женщин и подростков, еженедельный день отдыха и ежегодный отпуск, послеродовой отпуск для женщин и т. д. Зарплата не должна была впредь выплачиваться товарами, чеками и расписками. Впервые в перечень прав, провозглашаемых конституциями, включались право рабочих объединяться в профсоюзы и право на забастовку, хотя последнее и ослаблялось рядом оговорок: забастовки не должны сопровождаться "актами насилия" или иметь иные цели, кроме как достижение "равновесия между различными факторами производства" и т. п.

По мере дальнейших успехов мексиканского рабочего движения ст. 123 дополнялась новыми положениями, содержащими уступки в области социального обеспечения, жилищного строительства и т. п. В целом эта статья модернизировалась и подвергалась изменениям 47 раз, т. е. больше,

чем любая другая статья конституции. Мексиканская Конституция отчетливо отразила и некоторые другие новые тенденции в развитии конституционализма XX в. Так, она отступает (и в ряде случаев более решительно, чем Веймарская конституция Германии 1919 г.), от традиционных идей индивидуализма. В ней делается упор на "социальную справедливость", на "гармонию частных и общественных интересов", а поэтому и государство рассматривается как основной инструмент сглаживания социальной напряженности и конфликтов. Необходимость укрепления экономической самостоятельности и ускорения научно-технического прогресса надолго предопределила особую экономическую и социальную роль государства в Мексике. Конституция по сути дела отказалась от традиционного экономического либерализма и предусмотрела рост вмешательства государства в различные сферы общественной жизни на основе "социального партнерства". Следует отметить, что экономическая и социальная функции государства в Мексике и до сих пор далеко не исчерпали своего прогрессивного содержания. Об этом свидетельствует, в частности, ряд мер по защите национальной экономики от иностранного капитала, предпринятых правительством Мексики в 30-х, а затем в 70—80-х гг., а также растянувшаяся на десятилетия аграрная реформа, и т. д.

Конституция 1917 г. приспособила к новым историческим условиям ту модель государственной организации, которая в основных своих чертах была создана еще по конституциям 1824 и 1857 гг. "Мексиканская модель государства исходит из федерализма, порожденного в свое время глубокой экономической и политической децентрализацией страны. В XX в. в связи с быстрым развитием капитализма в экономической и политической жизни Мексики тенденции к централизации власти являются доминирующими. Однако федерализм уже традиционно вошел в государственную и правовую практику страны.

В рамках Конституции 1917 г. федеральное устройство получило даже дальнейшее развитие. Конституция признает суверенитет штатов и их право на самостоятельную конституцию, но приоритет федерации в политической жизни страны является очевидным и обеспечивается с помощью целого ряда конституционных и неконституционных механизмов, в частности, института так называемой федераль-

ной интервенции. Верховная власть в федерации организуется согласно принципу разделения властей, который давно укоренился в латиноамериканских республиках, хотя и продемонстрировал неспособность достичь той цели, ради которой он введен, т. е. предотвратить концентрацию власти в одних руках, а следовательно, и авторитаризм.

По традиции, свойственной разделенной федеральной власти, Конституция Мексики на первое, место выдвигает законодательную власть, скрупулезно определяя структуру и компетенцию Федерального конгресса, организацию и специальные полномочия палаты депутатов и сената, порядок разработки и утверждения законов и т. д. Последующие поправки к Конституции, особенно в 1977 г., расширили полномочия конгресса в сфере экономики и по контролю за внешнеполитической деятельностью правительства. Фактически стержнем в конституционном механизме Мексики является президент. Его особое место в системе органов федеральной власти определяется тем, что Мексика по форме правления — типично президентская республика. В руках президента совмещаются функции главы государства и главы исполнительной власти. В этом качестве президент осуществляет представительские функции, руководит всем государственным аппаратом, возглавляет вооруженные силы, обладает реальной политической возможностью полностью контролировать законодательный процесс.

В Конституции в расширенном виде представлен традиционный набор политических и личных прав граждан вместе со специфически мексиканским судебным порядком применения приказа о защите прав, нарушенных актами или действиями государственных органов ("ампаро").

Конституция Мексики 1917 г., как и Конституция США,, является "жесткой", т. е. предусматривает сложный порядок принятия поправок, но в силу особенностей дальнейшего развития политической системы она часто подвергается пересмотру. Начиная с первой реформы в июле 1921 г. и до 1984 г. Конституция претерпела 369 изменений, которые затронули 55% ее статей. Эти изменения свидетельствуют о том, что правящие круги Мексики овладели искусством своевременно приводить в действие механизм социальных уступок и политического маневрирования.

Конституция Мексики, несмотря на подвижность и декларативность ряда статей, способствовала формированию

относительно стабильной и вместе с тем достаточно приспособленной к меняющимся условиям политической системы. Одной из особенностей этой латиноамериканской республики является то, что уже с конца 20-х гг. армия перестала оказывать непосредственное влияние на политическую жизнь. Это в свою очередь позволило стране избежать столь обычных для континента военных мятежей и государственных переворотов.

Одним из основных элементов политической системы Мексики является Институционно-революционная партия (ИРП), учрежденная в 1929 г. правящей группировкой, стремившейся получить широкую социальную опору. Эта партия, с самого начала ставшая правительственной, как видно из ее названия, рассматривает себя как наследницу продолжающейся революции. В партии были созданы три сектора: аграрный, рабочий и народный, что должно было обеспечить представительство различных классов и слоев населения под эгидой партийного руководства и самого президента.

С момента своего создания и до настоящего времени ИРП неизменно находится у власти, чему способствовало ее срастание с государственным аппаратом. До недавнего времени фактически сложившаяся однопартийная система препятствовала участию политической оппозиции в государственных органах. К середине 70-х гг. XX в. накопилось значительное недовольство населения однопартийной системой и монополией ИРП на-государственную власть. В 1977 г. конституционная реформа несколько демократизировала политическую систему Мексики, так как ввела избирательные кв.оты, что гарантировало оппозиционным партиям небольшое количество мест в конгрессе. Но реформа не подорвала политической гегемонии ИРП, являющейся, по сути дела, президентской партией. Она не оправдала также расчеты руководства ИРП на создание "управляемой оппозиции" и на стабилизацию "мексиканской модели" государства и политической системы.

Латиноамериканские государства в середине XX в. Уже с 30-х гг. зависимое и деформированное развитие капитализма, усилившее социальные контрасты, привело к медленным, но неизбежным изменениям в латиноамериканском обществе и в его политической системе.

Латифундизм, авторитаризм, незавершенность процесса этнической интеграции, сохранение традиционного уклада

жизни коренного населения и другие тому подобные факторы самым тесным образом переплелись с социальным реформизмом, с использованием новейших достижений НТР, с быстрой урбанизацией, с ломкой старых поведенческих стереотипов и политического сознания. В XX в. значительно возросла социальная мобильность и политическая активность масс, их стремление к самостоятельному участию в политической жизни, причем в самых разнообразных формах. Все возрастающую роль начинает играть в жизни латиноамериканских государств внешний фактор. Широкая экспансия иностранного капитала имела своим результатом и политическую экспансию, стремление правящих кругов ведущих держав использовать страны субконтинента в своих глобальных военно-стратегических целях.

В 30-е гг. нацистская Германия предприняла попытку подчинить себе с помощью "пятой колонны" (профашистски настроенных эмигрантов и т. д.) ряд южноамериканских республик (Бразилия, Боливия и др.). Под влиянием европейского фашизма в некоторых странах южного конуса (Бразилия, Аргентина, Чили и др.) сложились и свои "корпоративистские", "институционалистские" организации, партии тоталитарного типа, а также и сами военно-фашистские диктатуры. Так, Доминиканская партия, организованная сверху диктатором Трухильо по тоталитарному типу, автоматически включила в себя всех государственных служащих.

Особенно в 30—40-х гг. XX в. образцам европейского фашизма и "корпоративизма" следовала Конституция Бразилии 1937 г., в которой профашистски настроенный диктатор Варгес декларировал создание так называемого нового государства. После разгрома нацизма во второй мировой войне позиции фашистских и неофашистских партий ослабли, они утратили массовую социальную базу, но сохранили свое влияние в ряде латиноамериканских стран, нередко сливаясь с террористическими группировками. В 30-е гг. активную борьбу с европейским фашизмом за влияние на латиноамериканские страны повели также правящие круги США. Североамериканский капитал в рамках политики "доброго соседа" президента Ф. Рузвельта существенно потеснил своих конкурентов, закрепил свое доминирующее положение на субконтиненте. Зависимость латиноамериканских государств от северного соседа еще более возросла после

второй мировой войны, когда стратегически важный субконтинент стал ареной "холодной войны" и конфронтации двух "сверхдержав" (США и СССР).

В послевоенные годы правящим кругам США удалось втянуть правительства латиноамериканских стран в борьбу с "красной опасностью" и развернуть широкую антикоммунистическую кампанию, а тем самым подчинить их своим военно-политическим планам. В 1947 г. в Рио-де-Жанейро США добились от латиноамериканских государств подписания Пакта об обороне Западного полушария. В 1948 г. на базе созданного еще в начале века Панамериканского союза была учреждена Организация американских государств (ОАГ).

Принятая в том же году ОАГ Декларация о защите демократии, а также Каракасская доктрина 1954 г. стали в 50—60-х гг. своего рода программными документами ОАГ. Они должны были стать заслоном от "подрывного" движения на континенте и от "проникновения коммунизма". Поскольку прямые интервенции США в латиноамериканских республиках становились все более уязвимыми в глазах общественного мнения, то теперь защита американских интересов осуществлялась под флагом ОАГ с использованием так называемых межамериканских вооруженных сил (вооруженная интервенция в 1954 г. в Гватемале, в 1964 г. — в Панаме, в 1965 г. — в Доминиканской Республике и т. д.).

.С конца 60-х гг. стало все более ясно обнаруживаться стремление латиноамериканских республик к противодействию гегемонистской политике США, к проведению независимого внешнеполитического курса. Это нашло свое отражение в целом ряде документов и решений ОАГ. Однако в тех случаях, когда ОАГ не давала официального согласия на использование межамериканских подразделений, США, как и в прежнее время, прибегали к открытому применению военной силы против правительств тех республик, которые рассматривались как слишком "красные" или по иным причинам становились нежелательными для США (Гренада, Панама, Гаити).

С 60-х гг., стремясь нейтрализовать влияние революционных сил и ослабить антиамериканские настроения, правящие круги США стали в большей степени делать ставку на использование в странах Латинской Америки политики реформизма. С этой целью была разработана программа

"Союз ради прогресса", предусмотревшая предоставление США финансовой помощи тем латиноамериканским странам, которые становятся на путь "мирной регулируемой революции", т. е. проведения постепенных аграрных преобразований и других социально-экономических реформ, направленных на модернизацию капиталистических порядков.

Данная и последующие программы развития, хотя в целом потерпели провал, все-таки дали толчок к капиталистическим преобразованиям. Это в свою очередь повлекло за собой быстрый рост внешней задолженности, которая в настоящее время превратилась в одну из самых острых проблем на субконтиненте. Многие латиноамериканские республики оказались опутанными долгами транснациональным корпорациям и Международному валютному фонду.

Сложный клубок внутренних и внешних экономических противоречий, большая социальная и этническая неоднородность общества, рост политической активности населения ускорили в 30—60-х гг. падение монополии "исторических партий" и процесс формирования многопартийных систем. В большинстве стран обычным стал широкий спектр политических партий, начиная от профашистских группировок и традиционных консерваторов и либералов и заканчивая коммунистами и ультралевыми партиями и подпольными объединениями.

Многие из этих партий имели аналогичные "родительские" организации в других странах Запада (например, христианские демократы, социал-демократы и др.), но некоторые из них зародились или получили распространение как специфически латиноамериканское явление. Среди последних в первую очередь выделились национально-революционные партии, которые с самого начала ориентировались на создание широкой социальной базы — на средние слои, оттесненные от основных рычагов власти, на интеллигенцию, студенчество, крестьянство и т. д. Такого рода партии, как, например, созданный в Перу еще в 1924 г. Американский народно-революционный альянс (АПРА), на первых порах характеризовались высоким антиолигархическим и антиимпериалистическим зарядом. Они выступали под флагом "национальных", "народных" революций, нередко принимали самое активное участие в вооруженной борьбе с диктаторами, узурпировавшими президентскую власть. Однако после прихода к власти такие партии действовали лишь в рамках

ограниченного реформизма, утрачивая антиимпериалистический запал, шли на соглашательство с правыми силами. Столь же специфическими и чисто латиноамериканскими партиями, возникшими в середине XX в., стали разнообразные популистские, трабалистские (рабочие) партии. Эти партии имели националистическую направленность, но еще более ярко выраженную склонность к ставке на лидера, "вождя партии" харизматического типа. Как показала деятельность перонистов в Аргентине, варгистов в Бразилии, эти партии, приходя к власти, проводили в жизнь частичные реформистские меры, но при этом быстро превращались в жестокие (иногда и профашистские) режимы.

Другой характерной чертой партийных систем Латинской Америки б середине XX в. была их нестабильность, которая отражала в конечном счете нестабильность самих экономических и политических структур. К середине XX в. практически полностью уходят с политической арены "исторические партии". Лишь в Колумбии либералам и консерваторам удалось на какое-то время сохранить монополию на государственную власть. Принятая здесь в 1957 г. поправка к Конституции предусмотрела, что пост президента республики на определенное время поочередно замещается кандидатами от либеральной и консервативной партий.

Особенностью партийных систем в странах Латинской Америки, которая также определялась общим кризисным состоянием общества, стали политический максимализм, правый и левый экстремизм, отсутствие сколько-нибудь прочного политического центра. В середине XX в. в целом ряде стран Латинской Америки, особенно в тех, которые пережили экономические и политические катаклизмы, сама накаленная политическая обстановка породила многочисленные ультралевые и экстремистские группировки, которые отвергали легальные методы борьбы, признавали лишь практику террора, партизанской борьбы и т. д. Кубинская революция 1959 г., выросшая из партизанской войны, своим примером способствовала дальнейшему углублению революционного процесса на всем континенте. Но и на Кубе в ходе строительства социализма по подобию СССР произошло обычное для Латинской Америки постепенное превращение государства в авторитарное.

Все возрастающая политическая активность широких слоев населения, рост антиимпериалистических и демокра-

тических настроений, глубокий кризис традиционных структур оказали специфическое воздействие и на государственно-правовую жизнь латиноамериканских республик в середине XX в. Для большинства из них по-прежнему характерной оставалась практика государственных переворотов и военных мятежей, имевших своим результатом установление различного рода авторитарных, военно-фашистских и военно-гражданских режимов. Новой отличительной чертой этих переворотов было то, что в условиях "холодной войны" и биполярного мира за приходящими к власти президентами стояли не только местная олигархия и те или иные политические партии, но и внешние силы. Так, при прямой поддержке правящих кругов США еще до второй мировой войны утвердились такие военно-фашистские диктатуры, как Убико в Гватемале, Сомосы в Никарагуа, Трухильо в Доминиканской Республике и др. После второй мировой войны в Латинской Америке прокатилась новая волна государственных переворотов, многие их которых были инспирированы извне. Только за 10 лет (1945—1954 гг.) было организовано 70 путчей и военных переворотов, причем 18 из них оказались успешными. В это время при поддержке правящих кругов США у власти утвердились такие одиозные диктаторы, как Батиста на Кубе, Кастильо Армас в Гватемале, Гомес в Колумбии и т. д.

Неспособность ряда диктаторов бесконечно подавлять оппозицию и контролировать политическую обстановку привели в конце 60-х гг. к целой серии контрпереворотов, которые имели своей целью восстановление законной власти. Приход к руководству государством прогрессивно настроенных военных, патриотических и демократических партий, представителей иных реформистских и демократических организаций представлял собой новое явление в государственно-правовой жизни стран Латинской Америки. Так, в конце 60-х гг. в Перу, Панаме, Боливии и в Эквадоре взявшие в свои руки власть военные осуществили ряд прогрессивных преобразований, направленных прежде всего на защиту национальной экономики от экспансии иностранного капитала.

Новым явлением в политической жизни латиноамериканских республик стало избрание в результате демократических выборов в 1970 г. в Чили на пост президента кандидата от блока левых партий С. Альенде. Успехи левых

сил, которые расценивались в США и .консервативными кругами на самом субконтиненте как новое проявление (после Кубинской революции 1959 г.) "красной угрозы", стали удобным поводом для целой серии новых военных переворотов в 60-х, а затем в 70-х гг. Установившиеся в это время военные и гражданско-военные режимы в Бразилии, Чили, Гватемале, Уругвае, Аргентине и других странах откровенно защищали интересы земельной олигархии, крупного национального капитала и транснациональных компаний.

Частые государственные перевороты, как и прежде, порождали конституционную нестабильность. Как правило, военные, захватившие власть, и даже самые одиозные диктаторы спешили оформить свое правление с помощью нового конституционного документа, который нередко лишь во второстепенных вопросах отличался от предыдущей Конституции. В результате в ряде стран по-прежнему происходила частая смена конституций (в Венесуэле, в Боливии и в некоторых других странах в XX в. сменилось до 10 конституций). Лишь в Аргентине и в Колумбии сохранялись конституции, принятые еще в XIX в., но и их текст претерпел существенные изменения.

Для латиноамериканского конституционализма XX в. характерно то, что даже при самых жестких диктатурах творцы конституции были вынуждены сохранять ее "демократический фасад". Авторитарные методы правления не означали исключения из конституций развернутых и детально разработанных глав или целых разделов, посвященных политическим правам и личным свободам граждан. Даже в Парагвае, где несколько десятилетий держалась полуфашистская диктатура Стресснера, конституция декларировала "запрещение эксплуатации человека человеком". Определенное значение имели конституционные положения, предусматривающие социальные гарантии (право на труд, пенсию, на ограниченную рабочую неделю и т. д.). Идеи "социального партнерства" нашли свое отражение не только в странах с относительно демократическими конституциями (Мексика, Коста-Рика и др.), но и в странах с военными и военно-гражданскими режимами. Так, в ряде конституций 60—70-х гг. частная собственность трактовалась вслед за другими странами Запада как "социальная функция", а отсюда предусматривалась и возможность ее ограничения, в

том числе национализация частной собственности в "интересах общества".

Конституции большинства страх субконтинента, отражая тенденцию к концентрации политической власти, закрепляют унитаризм с ярко выраженной централизованной системой администрации, но сохраняют муниципальное самоуправление. В тех странах, где сохраняется федерация, последняя выступает прежде всего как исторически унаследованная форма административно-территориальной организации государства (Бразилия, Аргентина, Мексика, Венесуэла).

Основным стержнем конституционного механизма является президент республики, избираемый, как правило, сроком на 6 лет, причем не парламентом, а непосредственно населением. Это, по сути дела, выводило президента и правительство из-лод парламентского контроля. Утвердившаяся в XX в. на субконтиненте своеобразная "суперпрезидентская" республика с обширными полномочиями президента является весьма удобным инструментом для установления режима личной власти. В Латинской Америке, согласно конституциям, в руках президента концентрируется правительственная власть: он осуществляет руководство государственным аппаратом и вооруженными силами. Велика роль президента и в законодательном процессе (право вето, президентские послания конгрессу, право издавать президентские декреты или "декреты-законы" и т. д.). Президенты-диктаторы, контролировавшие процесс избрания парламентариев, грубо вмешивались во внутренние дела конгресса, а в ряде случаев обходились без него. В период правления Перона в Аргентине за "неуважение к президенту" членов конгресса заключали в- тюрьму.

Все возрастающую роль в политической жизни подавляющего большинства латиноамериканских республик (исключение — Мексика, Коста-Рика) с середины XX в. играла армия. Выдвижение армии на политическую авансцену определялось не просто кризисным состоянием общества, но возникающим на его основе вакуумом власти, отсутствием в стране реальной гражданской силы, способной предотвращать гражданские войны и поддерживать порядок. Четкая организация, оснащение новейшим вооружением делают армию реальной политической силой, арбитром социально-классовых и иных конфликтов. Решение многих по-

литических вопросов все в большей степени зависит от позиции армии. Политизация касалась, как правило, лишь армейского руководства (генералитет, офицерский корпус), тогда как рядовой и сержантский состав, как показали перевороты 70-х гг., все еще слепо следовали команде сверху. Поскольку командный состав — выходцы из высших или средних слоев общества, неудивительно, что вооруженные силы в сложной кризисной ситуации выступали, как правило, на стороне местной олигархии и иностранного капитала. Но в 60—70-х гг., как отмечалось выше, военные, захватив власть, становились в ряде стран (Перу, Боливия, Эквадор) инициаторами глубоких прогрессивных преобразований. Однако военные режимы, не имеющие в силу отсутствия соответствующих демократических механизмов прочных связей с гражданским обществом, постепенно перерождались в обычные диктатуры.

Новые тенденции в развитии латиноамериканских государств в 80—90-х гг. XX в. Капиталистическая модернизация общества, которая происходила и происходит в течение всего XX в. на фоне постоянных экономических кризисов и политических потрясений, в конечном счете дала определенные результаты. В последние десятилетия политическая система в странах Латинской Америки претерпела существенные изменения. Получил свое второе рождение конституционализм с его демократическим потенциалом. В значительной мере основой этих изменений стал экономический рост, который осуществлялся в большинстве государств на основе различных программ развития (модели неокапитализма, демократического капитализма, коммунитарного социализма и т. д.). В большинстве стран субконтинента экономический рост имел место на основе не только национального, но и иностранного капитала, принесшего с собой новые современные технологии, оказавшего глубокое воздействие на все общество. Благодаря использованию результатов научно-технической и информационной революции, а также внедрению новых передовых технологий ряд стран вышел из состояния стагнации и стал динамично развиваться. Так, например, Бразилия попала в ведущую группу промышленно развитых стран мира. Экономический рост усилил изменения в социальной структуре общества, где наряду с традиционной олигархией и верхами национального капитала все большее значение стали приобретать сред-

ние слои. Они стали выполнять роль своего рода политического центра. Включающимся активно в государственную жизнь средним слоям удалось частично стабилизировать конституционную систему и смягчить крайности правого и левого экстремизма.

В 80—90-х гг. под воздействием усиливавшихся процессов, перехода "от тоталитаризма и авторитаризма к демократии" все более очевидной стала тенденция к отказу от военных мятежей как средства достижения честолюбивых политических целей. Разрешение спорных проблем все чаще переносилось на арену легальной политической (в том числе парламентской) борьбы, а перевороты стали носить "дворцовый и бескровный" характер. Заметное воздействие на этот процесс оказали изменения в международном климате, прекращение "холодной войны" и противостояния двух сверхдержав. Становление нового международного порядка создало для латиноамериканских республик благоприятную внешнюю среду.

Таким образом, в 80—90-х гг. военные и военно-фашистские диктатуры, установившиеся в предшествующие десятилетия в результате путчей и переворотов, повсеместно уступили свои позиции демократическим структурам. Новые политические силы, утвердившиеся конституционным путем, а не с помощью насилия, восстанавливали государственно-правовой порядок, и прежде всего систему свободных выборов. Этот процесс был связан также с непрочностью и недолговечностью самих диктаторских режимов, ибо они вызвали глубокое разочарование части национальной буржуазии, средних слоев, а также широких масс населения, испытавших на себе все губительные социально-экономические последствия как гражданских, так и военных диктатур. Как правило, военные режимы успешно решали проблему захвата государственной власти, но демонстрировали обычно свою несостоятельность как в решении социально-экономических проблем, так и в осуществлении текущих задач гражданского управления.

Характерным примером перехода от авторитаризма к конституционализму была в 80—90-х гг. Бразилия, крупнейшее государство субконтинента. С 1964 г., когда было свергнуто законное правительство президента Гуларта, в стране более 20 лет сохранялось правление различных групп военных, которым на какое-то время удалось "экономиче-

ское чудо" (темпы роста промышленного производства превысили 11% в год). Но тяжелым наследием военного режима стали огромный рост внешней задолженности, а также усиление социальной напряженности между различными общественно-политическими силами и рост политических репрессий. В конечном счете к середине 80-х гг. военные режимы исчерпали все экономические и политические возможности и вынуждены были уступить власть гражданскому правительству. Это стало возможным именно благодаря усилению политического центра и компромисса разных политических сил. Процессы демократизации в Бразилии начались с легализации политических партий, восстановления многопартийной системы, принципа разделения властей, основных прав и свобод. В 1988 г. была принята новая Конституция, открывающая путь к дальнейшим демократическим преобразованиям и к восстановлению конституционной законности. Так, небывалым в истории бразильского государства фактом стало мирное отрешение от власти избранного на всеобщих выборах президента Ф. Коллора, уличенного затем в коррупции. В апреле 1993 г. впервые в истории Бразилии был проведен плебисцит о форме и системе правления. Голосующие должны были сделать выбор между республикой и монархией, а также между республикой президентской и парламентарной. Большинство избирателей отдали свое предпочтение президентской республике. В 1993 г. результатом острых дебатов на конституционной Ассамблее было принятие нового Основного закона, ставшего выражением новых подходов к политике, к армии, к праву.

Курс на неолиберализм в экономике и демократизацию общественной и политической жизни характерен и для других государств субконтинента. Однако сама действительность в латиноамериканском обществе такова, что возможны отдельные рецидивы политических кризисов и государственных переворотов. По-прежнему значительная часть населения субконтинента с традиционным недоверием относится к демократическим институтам и считает, что только "сильная рука" способна устранить неэффективность и коррумпированность государственного аппарата.

Глава 17. Образование независимых государств после второй мировой войны

§ 1. Распад колониальной системы и образование новых государств

Одной из отличительных черт двадцатого столетия являются ликвидация колониальной системы и возникновение десятков новых независимых государств. Система колониальных владений в том виде, как она сложилась в XIX в. и захватила половину двадцатого, перестала существовать. Создание на месте бывших колоний новых государств является результатом победы национально-освободительных движений, имевших в ряде стран мирный характер. Их главным завоеванием стал переход государственной власти из рук аппарата колониальных держав в руки национальных сил бывших колоний.

Кризис колониальной системы начался после первой мировой войны. Уже в 1918—1923 гг. в ряде стран Азии и Арабского Востока (Индонезии, Индии, Иране, Ираке и др.) произошли мощные народные выступления. В большинстве колоний руководство освободительным движением взяла в свои руки национальная буржуазия, а иногда и немногочисленная интеллигенция, создавшие свои политические организации, которые возглавили борьбу за политическую самостоятельность. Так, в Индии еще в 1885 г. была образована партия Национальный конгресс, в Индонезии в 1927 г. возникла Национальная партия, в Тунисе в 1934 г. была создана левонационалистическая партия Новый Дустур.

Национально-освободительное движение заставило правящие круги метрополий внести некоторые изменения в формы и методы колониального управления. Однако на данном этапе они ограничились, по существу, лишь расшире-

нием представительства местных жителей в органах колониальной администрации. Колониальные конституции Индии 1919 и 1935 гг., Бирмы 1935 г. и Цейлона 1931 г. предусматривали, в частности, создание центральных и провинциальных советов. В 20-х гг. были созданы Народный совет (Фолькспраат) в Голландской Индонезии и консультативные ассамблеи в странах Французского Индокитая. Все эти местные представительные органы не обладали реальной властью, а выполняли совещательные функции при губернаторах, возглавлявших колониальную администрацию:

Наиболее отчетливо кризисные явления проявились на данном этапе внутри самой обширной колониальной империи — Британской. Англо-афганский договор 1921 г. закрепил независимость Афганистана, были формально декларированы суверенитет Египта (1922 г.) и Ирака (1930 г.). В результате войны за независимость 1919—1921 гг. статус доминиона завоевала Ирландия. Однако почти вся территория ирландской провинции Ольстер под названием Северная Ирландия осталась в составе британского государства. Что касается доминионов (Канады, Австралии, Новой Зеландии и др.), то на протяжении 20-х гг. они постепенно добились признания полной внешнеполитической самостоятельности. Имперская конференция 1926 г. декларировала, что Англия и доминионы представляют собой "автономные государственные единицы внутри Британской империи, равные по статусу, ни в каком отношении не подчиненные одна другой в каком бы то ни было смысле в их внутренних и иностранных делах, хотя и объединенные общим подданством и свободно объединившиеся в качестве членов Британского содружества наций".

В 1931 г. был принят Вестминстерский статут, закрепивший права доминионов и явившийся своеобразной конституцией Британского содружества. Статут провозглашал свободный союз членов Британского содружества наций, объединенных "общей верностью короне". Отныне действие законов, принятых британским парламентом, не могло распространяться на доминионы иначе как с их согласия. Никакие законы, принятые парламентами доминионов, не могли считаться недействительными под предлогом противоречия английскому законодательству. Парламенты доминионов на своей территории могли отменять и изменять любой британский закон, указ или постановление в той мере, в

какой они являлись частью права доминиона. В статуте провозглашалось также, что парламенты доминионов могут самостоятельно решать вопросы внешней политики. Генерал-губернатор в доминионах отныне назначался короной по совету правительства доминиона и стал играть в системе высших органов доминионов такую же роль, какую играет монарх в самой Великобритании.

Новый подъем национально-освободительного движения произошел после второй мировой войны. Именно в послевоенный период кризис колониальной системы перерос в ее окончательный распад.

Распад колониальных империй сопровождался как ведением в ряде стран (в Алжире, Анголе, Индонезии, Индокитае, Малайе) колониальных войн, так и попытками сохранить политическую зависимость колоний в новых юридических формах. Великобритания использовала в этих целях форму содружества, значительно видоизменив его. Членами Содружества (официальное название объединения с 1948 г.) наряду с Великобританией и "старыми" доминионами могли теперь стать бывшие колонии, получившие статус доминиона, и даже новые республики. Однако связи внутри Содружества продолжали неуклонно ослабевать. В 1948 г. Ирландия отвергла статус доминиона, провозгласила себя республикой, и вышла из Содружества; впоследствии специальным британским законом было упразднено и само понятие доминиона. Индия и Шри Ланка, которые приняли республиканские конституции в 50-х гг., остались в Содружестве, однако перестали принимать участие в совещаниях по вопросам обороны. В результате этого единая система обороны Содружества стала распадаться, хотя само Содружество и в настоящее время объединяет почти 50 государств.

Внешние изменения в структуре французской колониальной империи получили отражение в Конституции Франции 1946 г. В ней провозглашалось образование Французского союза. В этот союз входили, с одной стороны, сама метрополия, ее "заморские департаменты" и "заморские территории", а с другой стороны, "присоединившиеся территории и государства". "Заморские департаменты" (3 департамента Алжира, Реюньон, Гвиана, Гваделупа, Мартиника) формально управлялись аналогично департаментам самой метрополии, однако префекты здесь имели еще более широкие полномочия. Управление "заморскими терри-

ториями" (Французская Западная Африка, Новая Каледония, Мадагаскар и др.) сосредоточивалось в руках назначаемого французским правительством губернатора, который имел право досрочного роспуска местной ассамблеи (совета) и право вето в отношении ее решений. "Присоединившимися территориями и государствами" являлись французские протектораты.

Конституция Франции 1958 г. предусматривала новый вариант объединения — так называемое Сообщество, куда вошли 17 африканских колоний, получивших местную автономию. Остальные территории сохранили прежний статус. Статья 77 Конституции провозглашала самоуправление и "свободное распоряжение собственными делами" государств, входящих в Сообщество. Вместе с тем, согласно ст. 78, из компетенции отдельных членов Сообщества были изъяты внешняя политика, оборона, денежная система и некоторые другие важнейшие области государственной жизни. Президент Франции, являвшийся и президентом Сообщества, был представлен в каждом государстве Сообщества верховным комиссаром, наблюдавшим за деятельностью местной администрации. В Конституции предусматривалась возможность изменения статуса государства — члена Сообщества на основании решения законодательного собрания этого государства с последующим подтверждением такого решения на местном референдуме. С соблюдением этих условий государство — член Сообщества могло стать независимым и выйти из объединения. Однако в 1958 г. только в Гвинее удалось на референдуме добиться отклонения Конституции 1958 г. и завоевания независимости мирным путем.

На протяжении двух десятилетий после второй мировой войны распад колониальных империй в основном завершился. В конце 40-х гг. завоевали независимость крупнейшие колонии Южной и Юго-Восточной Азии, в 50-х гг. — большинство стран Среднего Востока. В конце 50-х — начале 60-х гг. произошел распад колониальной системы в Африке. Последние крупные колонии в Африке, принадлежавшие Португалии, освободились в 70-х гг. XX в., а в 1990 г. был реализован план ООН по предоставлению независимости Намибии.

Вопрос о путях развития, типологии освободившихся государств является одним из самых сложных как в поли-

тическом, так и научном плане. В условиях раскола мира на две социально-политические системы освободившиеся или "развивающиеся" страны обычно зачислялись в так называемый "третий мир", который стоял перед выбором двух альтернативных путей развития — капиталистического или некапиталистического. Следует отметить, что этот выбор в гораздо большей степени определялся идеологической и внешнеполитической ориентациями правящих группировок этих стран, нежели объективными условиями их развития.

В странах "третьего мира" наука выделяла в основном три группы государств. В некоторых из них, где капиталистический уклад стал господствующим (Индия, отдельные государства Персидского залива, Тунис и др.), государство в целом относилось к тому же историческому типу, что и в развитых странах мира. В ряде других, менее развитых стран, где традиционные докапиталистические отношения еще превалируют, государство было отнесено к типу "капиталистической ориентации". Наконец, некоторые страны, где капиталистические отношения, как правило, вообще отсутствовали, заявили в разное время о некапиталистическом пути развития, "социалистической ориентации". В 1970-х гг. их насчитывалось более 10.

В моделях государственной организации страны "капиталистической ориентации" подражали прежним метрополиям, копируя зачастую даже внешнюю атрибутику деятельности государственных органов (символику, связанную с заседаниями парламента, и т. п.). На деле же заказные конституции, привнесенные на чужую почву, не утвердились в политической жизни этих стран, начались систематические военные перевороты. Правовые системы этих стран также имели во многом искусственный характер: продолжали действовать старые акты метрополии, новые законы почти дословно повторяли ее законодательство, но большинство населения продолжало жить по нормам обычного права. Во многих из этих стран частично действовало и мусульманское право.

Правящая группировка стран "социалистической ориентации" в создании государственной структуры подражала странам тоталитарного социализма (руководящая роль единственной разрешенной партии, советы, демократический централизм и т. п.), в ряде случаев придав государственным институтам еще более одиозный характер (преду-

смотренное законом создание слитных партийно-государственных структур и др.). Право этих стран характеризовалось сочетанием институтов различных эпох, зачастую противоречащих друг другу ("социалистические" нормы, акты прежней метрополии, нормы обычного, мусульманского права).

Таким образом, в подавляющем большинстве стран независимо от "ориентации" сложились, как правило, авторитарные политические режимы с характерной концентрацией власти в руках главы государства, особой ролью армии, слиянием партийного и государственного аппарата, сверхцентрализацией государственной структуры, отсутствием единой системы представительных органов власти и пр.

Всем развивающимся странам было присуще также выдвижение государства на ведущую роль в общественной жизни, усиление его регулирующих функций, которые охватывали все сферы жизни общества.

Тотальное вмешательство государства в общественную жизнь как средство модернизации общества тем не менее не смогло решить важных проблем социально-экономического развития новых, освободившихся стран. В конце XX в. продолжала возрастать их зависимость от мирового капиталистического хозяйства, а внешняя задолженность ведущим западным странам превратилась в одну из глобальных проблем современности. Углубляется неравномерность развития освободившихся стран. Если "новые индустриальные" и некоторые нефтедобывающие страны Азии (Южная Корея, Тайвань, Гонконг, Сингапур, Саудовская Аравия, Кувейт) набрали темпы экономического роста, то ряд других государств Азии и Африки переживает стагнацию и даже деградацию своей экономики. В последнее время многие развивающиеся страны заявили об отказе от авторитарных моделей развития, начали вводить в экономическую структуру и политическую надстройку различные элементы, доказавшие свою эффективность и общечеловеческую значимость (равноправие форм собственности, рыночные отношения, многопартийность, парламентаризм и т. п.).

Ликвидирован режим апартеида в ЮАР, в 1994 г. там была принята временная Конституция. В начале 90-х гг. в странах Африки принято более 30 новых конституций, предусматривающих разделение властей, существование нескольких партий, юридические гарантии прав человека.

Однако ситуация во многих странах продолжает оставаться нестабильной, новые институты не могут укрепиться, действуют зачастую неэффективно. В меньшей степени указанные перемены затронули страны Азии, хотя в некоторых из них были ликвидированы авторитарные режимы (Филиппины, Южная Корея и др.).

§ 2. Образование независимых государств в Южной и Юго-Восточной Азии

Характерной чертой социально-экономического развития колониальных стран Южной и Юго-Восточной Азии был относительно высокий по сравнению с другими колониями уровень зрелости капиталистических отношений. Однако и здесь такие общие проявления колониального наследия, как многоукладность и архаичная структура экономики, неразвитость социальных структур, определили в принципе сходные с другими освободившимися странами тенденции раз-? вития политических систем.

В английских колониях Азии, за исключением Малайи, независимость была завоевана в целом относительно мирным путем. В конце 40-х гг. XX в. она была дарована Индии, Бирме и Цейлону. При этом Индия в 1947 г. была разделена на две части, получившие статус доминионов — Индийский союз и Пакистан. Разделение Индии по общинно-религиозному признаку отражало традиционный принцип британской колониальной политики и не только не помогло решить прежних проблем страны, но и породило новые, ставшие причиной острых столкновений на религиозной и этнической почве. В свою очередь в составе Пакистана искусственно объединились два национально разнородных и географически удаленных друг от друга района[1].

Приход к власти так называемой национальной буржуазии в Индии и Шри Ланке способствовал выработке политической линии на развитие независимой национальной экономики, становлению демократических форм национальной государственности.

Конституция независимого государства Индии 1949 г. провозгласила создание суверенной и демократической рес-

[1] В 1971 г. на территории Западного Пакистана было образовано независимое государство Бангладеш.

публики, в которой запрещались рабство и какие бы то ни было формы принудительного труда. В Конституции говорилось о равенстве всех граждан перед законом независимо от религиозной, расовой и кастовой принадлежности, пола и места рождения. Эти положения были затем подтверждены рядом законодательных актов, в том числе изданным в 1955 г. законом о наказуемости кастовой дискриминации. Конституция провозгласила неприкосновенность частной собственности.

По форме правления Индия представляет собой парламентарную республику. Высшим законодательным органом по Конституции является, парламент, состоящий из главы государства и двух палат — Народной палаты и Совета штатов. Народная палата и нижние палаты законодательных собраний в штатах избираются путем всеобщих прямых выборов. Совет штатов формируется путем косвенных выборов — коллегией выборщиков, состоящей из членов законодательных собраний штатов.

Главой государства, по Конституции, является президент избираемый особой коллегией. Согласно букве закона, он наделяется широкими полномочиями. Как "составная часть" парламента, он обладает вместе с палатами законодательной властью. Ему принадлежит право назначать премьер-министра и других высших должностных лиц государства, а также губернаторов штатов. Президент имеет право досрочного роспуска Народной палаты. Он может приостанавливать действие многих статей Конституции. В период между сессиями парламента президент может издавать указы, имеющие силу закона. Парламент может возложить на президента и другие временные полномочия.

Президент, однако, первоначально по неписаным нормам, а теперь в соответствии с поправками к Конституции действует "по совету", фактически — по указанию, правительства Индии во главе с премьер-министром. Правительство — Совет министров — ответственно не перед президентом, а перед нижней палатой парламента. Парламент может заставить правительство уйти в отставку путем вынесения вотума недоверия. Компетенция Совета министров в Конституции четко не определена. Как и в других парламентских республиках, правительство само осуществляет полномочия, формально принадлежащие президенту.

Индийский союз, согласно Конституции, является федерацией. Вместе с тем к компетенции центральных органов отнесено решение всех основных вопросов федерации, что дает возможность установить эффективный контроль за деятельностью правительств штатов. В определенных условиях центральное правительство может сместить избранные государственные органы штатов и ввести так называемое президентское правление (через назначенного губернатора). Эта конституционная прерогатива президента использовалась более 100 раз.

Одним из проявлений колониального наследия стало закрепление в Конституции 1949 г. прежнего территориального деления. Оно предусматривало существование различных групп штатов, в том числе таких, где главой исполнительной власти являлся один из местных князей. В 1956 г. был принят Акт о реорганизации штатов, по которому с учетом национальных и языковых особенностей населения было создано 14 штатов и ряд союзных территорий. Впоследствии число штатов возросло за счет преобразования в штаты некоторых союзных территорий и разделения отдельных штатов (в 1997 г. — 25 штатов и 7 союзных территорий). Штаты в Индии имеют неодинаковое правовое положение. Их границы изменяются без их согласия. В некоторых штатах, несмотря на принимаемые меры, сложилась напряженная обстановка, действуют сепаратистские силы, сильны религиозно-общинные противоречия. Конституция 1949 г. определила и основные принципы миролюбивой внешней политики страны.

Государственно-правовые институты Шри Ланки также развивались в условиях буржуазно-демократического строя. С конца 40-х и до конца 70-х гг. эволюция этих институтов происходила в рамках парламентаризма, на основе "вестминстерской модели". В 1978 г. была принята Конституция, важнейшими чертами которой явились отказ от основных черт традиционного парламентаризма и наделение президента очень широкими полномочиями. В 1988 г. в Шри Ланке после длительной борьбы был создан автономный район для тамильского населения, но и другие провинции страны получили такие же права.

Авторитарные тенденции развития государственного механизма отчетливо проявились в тех странах Юго-Вое-

точной Азии, где к власти пришел блок капиталистических и полуфеодальных слоев. После завоевания независимости в 40-х гг. XX в. в большинстве стран региона были восприняты западные государственно-правовые и политические формы, которые, однако, не соответствовали в то время местным социально-экономическим условиям, и в ряде стран в дальнейшем были изменены.

Действующая в настоящее время Конституция Индонезии 1945 г. провозгласила суверенитет народа и пять принципов государственной идеологии (панчасилы): веру в единого Бога, единство нации, демократию, гуманизм, справедливость. Своеобразным высшим органом государственной власти здесь является Народный консультативный конгресс, который собирается один раз в пять лет для разработки и совершенствования конституции, избрания президента и вице-президента. Президент автоматически становится премьер-министром, главой исполнительной власти, имеет очень широкие полномочия.

Усиление личной власти президента произошло в конце 50-х — начале 60-х гг., когда президент Сукарно провозгласил переход к "направляемой демократии". После массовых репрессий против левых сил (в связи с попыткой государственного переворота) и установления "нового порядка" под руководством генерала Сукарно в Индонезии была продолжена перестройка политической системы. Существующий военный режим опирается на превосходство одной партии — Голкар (официально разрешены три), которая имеет большинство мест в парламенте. Решающая роль в государственном руководстве обществом принадлежит военным, которые составляют личный аппарат президента и большую часть назначаемых членов консультативного конгресса и парламента.

На Филиппинах в 1946—1972 гг. действовала американская модель президентской республики с двухпартийной системой. Вместе с тем уже в 50-х гг. эта система продемонстрировала отступление от демократии, поскольку были запрещены левые партии и профсоюзы. С начала 70-х гг. был провозглашен курс на создание "нового общества", который характеризовался дальнейшей концентрацией власти в руках президента, опорой на армию, установлением монополии.одной партии. В качестве "прикрытия" режима личной власти на основе Конституции 1973 г. в стране про-

должали формально действовать многопартийная система и законодательный орган, который длительное время не созывался. После свержения президента Маркоса была принята новая Конституция Филиппин 1986 г. Она сохранила форму президентской республики и предусмотрела создание двух автономных районов.

Примером установления в 70-х гг. "конституционного авторитаризма" служит и ряд других военно-бюрократических режимов в азиатском регионе (Таиланд, Пакистан). Военная верхушка, несмотря на различные маневры и прикрытия в виде организации выборов и передачи власти гражданским лицам, играет здесь решающую роль в общественной жизни и осуществлении политической власти. В Мьянме (Бирме), которая еще в 1962 г. провозгласила программу социалистической ориентации, в 1988 г. был установлен военный режим, а в 1994 г. была принята новая Конституция. Значительная часть парламента назначается, реально в стране продолжается правление военных.

В результате национально-демократической революции в 1978 г. была провозглашена Демократическая Республика Афганистан. При поддержке бывшего СССР ее руководство заявило о социалистической ориентации, в Афганистан были введены войска СССР. После их вывода прежний режим был свергнут. В 1987 г. здесь.была принята Конституция, изменившая название страны (Республика Афганистан). В течение многих лет в Афганистане идет междуусобная борьба, поддерживаемая рядом зарубежных государств. Попытки создать правительство "национального примирения" пока не привели к желаемым результатам, Конституция 1987 г. отменена.

§ 3. Образование независимых государств на Ближнем и Среднем Востоке

Накануне получения независимости большинство стран Арабского Востока представляли собой феодальные или полуфеодальные общества. Несмотря на различие юридических форм зависимости от метрополий (Сирия, Ливия являлись подмандатными территориями; Кувейт, Марокко — протекторатами, а Египту, Ираку и Ливану была формально предоставлена независимость), все эти страны фактиче-

ски оставались колониями или полуколониями. Ё договорах с метрополиями были закреплены положения, серьезно ущемляющие суверенитет этих стран.

Традиционной формой правления в странах Арабского Востока была монархия, причем монархии чаще всего имели абсолютно-теократический характер. Абсолютные монархии сохранились и после завоевания независимости в королевстве Саудовская Аравия, в княжествах Аравийского полуострова (Оман, входящие в ОАЭ эмираты). В других арабских странах после освобождения образовались конституционные монархии (Египет до 1953 г., Тунис до 1957 г., Йемен до 1962 г., Ливия до 1971 г., Иордания, Марокко, Кувейт, Бахрейн). В этих странах были приняты конституции, провозглашено создание парламентов. Однако в ряде стран (Кувейт в 1972 г., Саудовская Аравия в 1992 г., Оман в 1996 г.), поскольку конституции были "дарованы" правителями, были зафиксированы положения о том, что вся власть исходит от монарха. Таким образом, парламентаризм остался во многих странах лишь внешним прикрытием абсолютизма, не говоря уже о том, что типичной для этих стран ситуацией стал роспуск парламентов и отсутствие их созыва в течение многих лет. В некоторых других странах (Марокко, Ливия, Иордания и др.) действуют правовые нормы мусульманского фундаментализма, основным источником права считается Коран.

Конституция Египта 1923 г. формально объявила его независимым государством и конституционной монархией. Фактически же в стране сохранялся режим английской военной оккупации. В 1951 г. египетский парламент пошел на одностороннюю отмену англо-египетского договора 1936 г., что вызвало введение в страну английских войск и глубокий политический кризис. В этой обстановке в 1952 г. патриотическая военная организация "Свободные офицеры" во главе с Гамалем Абдель Насером совершила государственный переворот. Всю полноту власти сосредоточил в своих руках Совет руководства революцией.

С 1952 по начало 60-х гг. в Египте осуществлялся первый этап национально-освободительной революции, сопровождавшийся принятием закона об аграрной реформе (1952 г.), отменой старой Конституции (1952 г.), ликвидацией монархии и принятием республиканской Конституции (1956 г.). После национализации компании Суэцкого канала и последовавшей

за этим агрессии Англии, Франции и Израиля (1956 г.) был издан закон о "египтизации" иностранных банков и фирм, причем немедленной национализации подлежала собственность Великобритании и Франции.

С середины 1961 г. начался второй этап революции. В этот период осуществлялись меры по национализации банков и предприятий, проведению второй аграрной реформы, введению государственного планирования. Принятая в июле 1962 г. Хартия национальных действий отвергла капиталистический путь развития, а Временная конституция 1964 г. провозгласила Египет "социалистической демократической республикой". К середине 60-х гг. государственный сектор экономики Египта значительно возрос, однако программа углубления экономических реформ не смогла решить целый ряд важных экономических проблем. В связи с этим в целях стимуляции производства был вновь усилен частный сектор в городе и в деревне.

В 1971 г. на референдуме была одобрена новая Конституция Арабской Республики Египет, которая (в редакции 1980 г.) действует и сейчас. Конституция провозглашала АРЕ "государством с социалистическим демократическим строем, основанным на союзе сил трудового народа". Высшим органом государственной власти провозглашалось Народное собрание, главой государства — президент. Фактически же с середины 1970-х гг. страна развивается по капиталистическому пути.

К числу крупных арабских стран относится Алжир, независимость которого была признана Францией после длительной национально-освободительной войны (1954—1962 гг.). Курс на "социалистическое переустройство" общества, провозглашенный Фронтом национального освобождения Алжира (ФНО) в 1962 г., был закреплен в последующих конституционных документах (1963, 1976 гг.). Так, Конституция АНДР 1976 г. закрепила господствующее положение общественной собственности, руководящую роль ФНО в построении социализма в рамках "национальных и исламских ценностей" и единство политического руководства партии и государства.

После народных выступлений в конце 80-х гг., в 1989 г. была принята новая Конституция. Она являлась "деидеологизированным" основным законом; положения о социализме были исключены (хотя в преамбуле и говорилось о цели

ликвидации эксплуатации человека человеком). Было введено разделение властей, установлена ответственность правительства перед парламентом, ликвидировано монопольное положение ФНО и введена многопартийность. В 1996 г. в Алжире принята новая Конституция, которая, однако, не принесла стране стабильности: на протяжении уже многих лет здесь продолжаются террористические акции мусульманских экстремистов.

"Некапиталистический" путь развития был провозглашен правительством Народной Республики Южного Йемена, образованной в 1967 г. в результате борьбы колоний и протекторатов юга Аравии за независимость. После фракционной борьбы в Национальном фронте этот путь был окончательно закреплен в конституциях 1970 и 1978 гг. Конституция Народной Демократической Республики Йемен 1978 г. провозгласила целью страны построение единого демократического Йемена, закрепила исключительную собственность государства на землю, руководящую роль Йеменской социалистической партии и полновластие народных советов. На протяжении многих лет между Северным (Йеменская Арабская Республика) и Южным (НДРЙ) Йеменом велись переговоры о воссоединении, завершившиеся принятием конституции единого государства. В настоящее время действует Конституция единого Йемена 1992 г.

Одной из важнейших политических проблем на Арабском Востоке стал после второй мировой войны вопрос о создании самостоятельного Палестинского государства. До 1948 г. Палестина представляла собой английскую подмандатную территорию. После решения Генеральной Ассамблеи ООН в 1947 г. о разделе Палестины и создании на ее территории двух самостоятельных государств — арабского и еврейского — английский мандат утратил силу. По окончании мандата на основании указанного решения в еврейской части страны было создано государство Израиль. Однако в другой части Палестины, фактически поделенной между Израилем и Иорданией, решение ООН не было осуществлено. Арабо-израильский конфликт сопровождался захватом Израилем в 60—80-х гг. ряда территорий, принадлежащих арабским государствам. В 1988 г. на сессии высшего органа палестинского народа — Национального совета Палестины — наряду с официальным признанием Израиля было провозглашено образование Палестинского государ-

ства. Фактическая реализация принципа "два народа — два государства" наталкивается на значительные препятствия. Вместе с тем на территории Израиля создана палестинская автономия, имеющая политический характер.

На протяжении 80—90-х гг. Ближний Восток остается одним из самых нестабильных и взрывоопасных регионов мира. С одной стороны, здесь усиливаются стремления к интеграции, которые уже выразились в создании региональных межарабских организаций — Совета арабского-сотрудничества (1989 г.) и Союза арабского Магриба (1989 г.) и в объединении Северного и Южного Йемена и пр. С другой стороны, острые противоречия в арабском мире уже неоднократно приводили к вооруженным региональным конфликтам (Иран—Ирак, Ирак—Кувейт и др.). По-прежнему далека от разрешения палестинская проблема. Ливан, государственный строй которого основан на конфессиональных началах (важнейшие государственные посты в определенной пропорции распределяются между представителями различных религиозных общин), с 1975 г. длительное время находился в состоянии междоусобной религиозной войны. В настоящее время здесь сформированы новые органы с учетом измененных норм конфессионального представительства.

§ 4. Образование независимых государств в Тропической Африке

Накануне завоевания независимости в колониях Тропической Африки господствовали докапиталистические, а зачастую и дофеодальные формы общественного развития. Основные формационные процессы не получили здесь своего завершения, характеризовались переходным состоянием. В последние годы перед освобождением этих стран метрополии стимулировали здесь развитие капитализма зависимого, неоколониального типа.

Как правило, независимость стран Тропической Африки провозглашалась в результате мирных форм борьбы за национальное освобождение, власть из рук колониальных чиновников переходила непосредственно в руки местной верхушки.

Первые конституции независимых государств Африки были составлены и "дарованы" метрополиями; они нередко закрепляли некоторые привилегии племенных вождей. При

этом бывшие английские колонии были вынуждены принять "вестминстерскую модель" государственных органов. Страны, входящие прежде во французскую колониальную империю, принимали свои конституции самостоятельно, но и в этом случае они восприняли политические образцы Пятой республики. Однако все эти государственные формы совершенно не соответствовали социально-экономическим условиям развития африканских обществ, и в середине 60-х гг. стал явственно обнаруживаться их кризис.

Отказ от западного конституционализма в африканских странах капиталистической ориентации характеризовался установлением авторитарных методов правления. В 60—70-х гг. в целом ряде таких государств были установлены военные режимы, отменившие или приостановившие действие конституций. Однако военное руководство оказалось также не в состоянии решить коренную проблему развития молодых государств. В связи с этим в некоторых странах с конца 70-х гг. обозначился поворот к демократизации, конституционным методам правления. Были ликвидированы террористические режимы в Уганде, Центральной Африканской Республике, Экваториальной Гвинее; в 80-х гг. к гражданскому правлению возвратились Судан, Руанда. Впоследствии в некоторых из них неоднократно чередовались военные и гражданские режимы (Нигерия, Судан и др.).

В условиях переходных африканских обществ особенно ярко проявилась высокая активность государства не только в политической системе, но и в его влиянии на экономические отношения. Наиболее значительная роль была отведена государству как средству насаждения и утверждения соответствующих общественных отношений в тех странах, которые провозгласили "социалистическую ориентацию" развития. В 1960 г. на этот путь вступили три государства (Гана, Гвинея, Мали), в 1970 г. их число удвоилось, а в середине 80-х гг. утроилось (Ангола, Бенин, Конго, Танзания, Эфиопия и др.). Впоследствии многие из них в результате военных переворотов или изменения прежних концепций развития отказались от этого курса; окончательно "социалистическая ориентация" по моделям тоталитарных социалистических государств была отвергнута в 80—90-х гг.

Одной из первых стран, вступивших на путь "социалистической ориентации", была Танзания. Объединенная Республика Танзания (ОРТ) возникла в 1964 г. в результате

добровольного объединения Республики Танганьики и Народной Республики Занзибар и Пемба. В 1967 г. был провозглашен некапиталистический путь развития, а Конституция ОРТ 1977 г. подтвердила в качестве основной цели строительство в Танзании социалистического общества. Руководство обществом и государством осуществлялось единственной в стране партией, идейно-теоретической основой которой являлась теория "уджамаа" — особого африканского пути развития социализма "общинного типа" при особой роли государства как выразителя коллективной воли народа.

Главой государства и правительства в ОРТ является президент, наделенный очень широкими полномочиями. Законодательная власть осуществляется парламентом, состоящим из однопалатного собрания и президента. По форме государственного устройства ОРТ является федерацией, в которую входят Материковая Танзания (Танганьика) и Островная Танзания (Занзибар). Определенное своеобразие федерации заключается в особом положении одного из ее субъектов — Занзибара. В отличие от Танганьики он имеет свою Конституцию (1979 г.), систему органов власти и управления, обладает автономными правами в решении экономических и финансовых вопросов.

В последнее время правящие круги страны ведут поиск новой стратегии развития, которая позволила бы оптимально сочетать роль государства с коллективной взаимопомощью и частным предпринимательством; однопартийная система заменена многопартийной.

Конституция Народной Республики Мозамбик 1975 г. объявила основой политической системы и руководящей силой общества Фронт освобождения Мозамбика, преобразованный в Авангардную партию ФРЕЛИМО в 1977 г. Учреждалось Народное собрание и институт президента республики, который одновременно являлся председателем партии, правительства и Народного собрания. В 1990 г. в Мозамбике были осуществлены важные реформы: замена монополии одной партии многопартийностью, упразднение поста премьер-министра и переход его функций к главе государства, принятие программы рыночной экономики. Принята новая Конституция, закрепившая эти изменения.

В Эфиопии государственное руководство в 1974—1987 гг. принадлежало Временному военному административному

совету, председатель которого являлся одновременно главой правительства и главнокомандующим вооруженными силами. В 1984 г. была образована "авангардная" Рабочая партия Эфиопии, а в 1987 г. на референдуме была принята новая Конституция, которая провозглашала страну народно-демократической республикой. В 1987 г. были избраны Национальное собрание, Государственный совет и президент, наделенный обширными полномочиями, созданы пять автономных образований, из которых одно (Эритрея) обладало законодательными полномочиями. Однако фактически сложившийся в Эфиопии военно-авторитарный режим не сумел решить острые этно-национальные проблемы и был свергнут одной из повстанческих группировок, выступающих за создание коалиционного правительства и переход к демократическому правлению.

В 1993 году Эритрея вышла из состава Эфиопии и стала самостоятельным государством,. а в 1994 г. в Эфиопии была принята новая Конституция. Она учредила парламентарную республику с широкими полномочиями премьер-министра и федерацию, в составе которой девять штатов. Национальности, образующие штаты, обладают правом выхода из федерации.

В 1990 году была одобрена Конституция Намибии, которая считается самой либеральной конституцией на Африканском континенте. Она провозгласила страну демократическим многопартийным государством, республикой с пропорциональной системой выборов. Конституция дополняется "биллем о правах". Законодательным путем запрещена смертная казнь. Исполнительная власть, по Конституции, вручается президенту, избираемому всеобщим прямым голосованием не более чем на два президентских срока.

Раздел III. История права в новое и новейшее время

Глава 18. Становление и развитие современных правовых систем

Революции XVII—XVIII вв. и их роль в формировании права нового типа. Становление современного права — это длительный исторический процесс, охватывающий несколько столетий и начавшийся еще в раннем средневековье. Он протекал эволюционно и более плавно, чем соответствующие процессы в сфере политики и государства, где они нередко принимали форму общественных катаклизмов.

Историко-культурные корни современного права складывались на почве рецепированного римского права, городского права, международного торгового права и были достаточно глубокими и прочными. Но вместе с тем правовые системы эпохи средневековья были весьма несовершенны, а многие их положения тормозили развитие политической демократии и капиталистического предпринимательства. Эти черты средневековых правовых систем, отличавшихся к тому же отсутствием внутреннего единства, препятствовали прогрессивным изменениям в праве.

Важную роль в реформировании старого феодального права на новой основе сыграли английская революция XVII в. и французская революция XVIII в. Эти революции, особенно французская, были серьезным испытанием на прочность оставшейся от средневековья правовой надстройки. Как всякие общественно-политические катаклизмы, эти революции не способствовали непосредственному укреплению правовых начал в обществе. Наоборот, они привели во многом к неоправданному разрушению правового здания, создаваемого веками, к ломке традиционной правовой культуры, к правовому нигилизму и волюнтаризму.

Как показал исторический опыт Франции и Англии, создание нового права происходило не только в годы революционных потрясений, а, наоборот, в годы, характеризующиеся политической стабилизацией и духом консерватизма. Тем не менее в широкой исторической перспективе эти революции, положив начало перевороту в области экономики и политико-государственных структур, в конечном счете привели к значительным изменениям и в области права, к формированию нового правового порядка, способствовавшего становлению и быстрому развитию капитализма.

Пределы вторжения революции в средневековое право, темпы обновления и переустройства правовой системы во многом зависели и от конкретных исторических условий разных стран. Там, где конфликт между интересами предпринимателей и всего общества с феодальным правом принял наиболее острые формы, где в борьбу с архаичным феодальным правопорядком активно включились плебейские слои населения, смена средневековой правовой системы новым правом (как показывает пример Франции) произошла быстрее и в более радикальных формах. Там, где революция не привела непосредственно к политическому господству буржуазии, где последние шли к власти долгим путем и через серии компромиссов с землевладельцами (особенно показателен пример Англии), послереволюционное право в большей степени было проникнуто духом традиций и сохраняло элементы средневековой правовой системы.

Таким образом, современное право в странах Запада (в первую очередь в Англии и Франции) складывалось и развивалось как логическое продолжение сложившихся ранее систем средневекового (например, "общего права") и даже античного (римского) права. Новое право не могло быть чем-то существенно иным, чем предшествующее право, поскольку в своем саморазвитии оно вобрало в себя, сохранило и использовало многие его конструктивные, общественно-полезные элементы.

Степень правопреемства современного и предшествовавшего ему права (например, римского, обычного) была столь велика, что, в сущности, нигде дореволюционные правовые системы не исчезли бесследно. Значительная их часть вошла в обновленном виде в современное право, трансформировалась в его нормы, так как и средневековое право функционировало в обществе, знавшем уже и частную собствен-

ность, и рыночные отношения, и достаточно высокий уровень юридической техники. Отрицание средневекового права в ходе революций XVII—XVIII вв. и в последующие периоды происходило главным образом применительно к той части его норм, которые игнорировали коренные интересы частных собственников, затрудняли дальнейшую эволюцию и внутреннее согласование самой правовой системы, приходили в противоречие с экономическими и политическими потребностями капитализма.

Становление нового права означало большой прогресс в истории человеческого общества. Оно проходило не только путем отрицания и упразднения средневековых институтов в экономике и политике. Право обнаружило огромный созидательный потенциал, создавало необходимый простор для роста производства и торговли, для проявления личной инициативы, для всестороннего удовлетворения потребностей быстро развивающегося общества. На новой исторической ступени развития права в нем проявился ряд важных свойств и качеств.

Право нового времени, в отличие от дореволюционного, которое характеризовалось разобщенностью и правовым партикуляризмом, повсеместно рождалось в виде интегрированных национальных правовых систем. Именно капитализм, ломающий всевозможные сословные, региональные, таможенные и иные барьеры, привел к возникновению не только национальных государств, но и национальных правовых систем. В новых правовых системах проявляется тот уровень развития, когда государство начинает играть решающую роль в формировании самого облика правовой системы. Правовая система получает новое качество, новый способ своего существования — **систему законодательства** и **систему права,** которая практически лишь в зачаточном виде присутствовала в древнем и средневековом обществах.

Национальные правовые системы, в отличие от расщепленных правовых систем предшествующей эпохи, приобретают не только общегосударственную силу, но и новое содержание. Они вбирают в себя и правовой опыт предшествующих поколений, и действующее право, и систему права, и правовое сознание. Новые правовые системы порождали и новые формы существования самого права, которое вырастало в большинстве случаев не на обычаях и судебной практике, а на законодательных и иных нормативных

актах. Доминирующим началом, своего рода ядром в правовых системах нового времени с самого начала становится **конституционное** (государственное, публичное) право, на базе которого строилось правовое здание любого общества.

Новые правовые системы сложились под воздействием формирующегося капитализма, нуждающегося и в адекватной правовой системе, и в едином правовом поле. Особое системообразующее значение в становлении нового права имело законодательство. Условно мировую историю права можно разделить на две большие эпохи. В древнем мире и в средние века право рождалось в основном не из установлений государства, а из реально существующих и признаваемых самим обществом отношений.

В новое время право в своем саморазвитии по-прежнему отражает внутренние потребности общества и меняющиеся жизненные условия. Но в нем, особенно с развитием конституционных начал, законодательство становится уже ведущим источником права. Именно оно, а не средства саморегуляции, становится стержнем правовой системы, правообразующим фактором. Законодательство выступает как важнейший инструмент развития права, придавая ему системность, целостность.

В древнем мире и в средние века даже наиболее полные законодательные акты (например, свод законов Юстиниана и др.) никогда не создавали основной массы правовых норм, отличаясь казуистичностью. Правовые нормы в эти эпохи формировались через народные обычаи и через судебную практику. Только в новое время и особенно в XX в. право, сохраняя общечеловеческую ценность, находящую выражение в доктрине "верховенства права", выступает в значительной степени в качестве предписания государственных органов.

Сложившиеся после революции и получившие свое развитие современные правовые системы наряду с принципом **"верховенства права",** "верховенства закона" включают в себя и другие принципы. В отличие от средневекового новое право базировалось на принципах индивидуализма, отражавшего в свою очередь **раскрепощение личности,** ее освобождение от корпоративных, сословных и иных. феодальных уз. Это нашло свое выражение уже в первых конституционных и иных законодательных актах французской революции (Декларации прав человека и гражданина и др.). В центр право-

вых систем нового времени был поставлен именно человек, личность, а не сословно-корпоративные образования. Отсюда и права человека в самих юридических документах стали рассматриваться как естественные, священные и неотчуждаемые. В свою очередь они подкреплялись целой совокупностью прав гражданина в публичной и частной сферах.

Важнейшим принципом новых правовых систем стала свобода. Она была не только выражением общечеловеческого гуманистического идеала, но и выступала как составной элемент гражданского общества с присущими ему свободой предпринимательства, свободой торговли, свободой конкуренции и иных экономических и социальных свобод, которые в свою очередь немыслимы без свободы гюлитической. Не менее важным принципом права в новое время становится равенство, которое отразило эгалитаристские настроения в обществе. В юридическом смысле равенство было необходимым элементом самой системы предпринимательства, ибо оно положено в основу всех договорных отношений, в том числе трудовых.

Как показал сам процесс формирования послереволюционного права, указанные выше принципы и устои права, в том числе и политические свободы, не могли быть обеспечены без прочного правопорядка. Предпринимательская деятельность особенно нуждалась в упорядоченности и стабильности, с чем связывались представления о разумном строе. Поэтому другим основным принципом нового права стала **законность.** Она явилась условием реализации политических и гражданских прав, гарантией демократических институтов власти, а также стабильности всего экономического оборота.

Становление англосаксонской и континентальной правовых систем (семей). В XVIII—XIX вв. в связи с образованием ряда новых государств в Америке (США) и в Европе (Бельгия, Италия и т. д.), с завершением территориального раздела мира и образованием колониальных империй, с распространением рыночных структур по всему земному шару капитализм превратился в мировую систему, определяющую последующий ход развития человеческой цивилизации. Интернационализация экономической и политической жизни имела своим результатом растущее взаимодействие правовых систем различных стран, преодоление их былой самоизоляции.

Особенно заметным становится воздействие права ведущих держав мира (прежде всего Англии и Франции) на правовую жизнь стран, которые позднее вступили на путь создания капиталистического общества. Взаимодействие правовых систем в этих условиях, принимает самые разнообразные формы, а их сходство значительно увеличивается. Этому содействовала широкая рецепция (заимствование) целых национальных правовых систем, насильственное внедрение чужеземного права, а также более мягкая трансплантация принципов права одних стран в правовые системы других стран. В немалой степени на процессы растущего взаимодействия и взаимовлияния отдельных национальных правовых систем разных стран в конце XIX — начале XX вв. повлияли и новые технические возможности капитализма — современные средства транспорта, связи, информации и т. д.

В связи с широкими процессами рецепции и трансплантации права на базе английской и французской национальной правовой системы сложились так называемые мировые системы (семьи) права — **англосаксонская** и **континентальная (романо-германская).** Эти структурные общности представляли собой две большие группы национальных правовых систем, различающихся по своей внутренней структуре и внешним юридическим характеристикам.

Каждая из этих двух систем имеет свой "генетический код", свои исторические корни. Несмотря на то, что французская и английская правовые системы уходят своими корнями в средние века, возникновение мировых систем права связано именно с процессом утверждения господства капитализма. Доминирующее положение этих стран в сфере права определялось также и тем, что в XIX в. они были наиболее богатыми и развитыми, превратившись к тому времени в крупнейшие колониальные державы.

Особенно тесно связано с колониальной политикой образование англосаксонской системы права. Большое значение колониального фактора в истории этой системы во многом определяется тем, что английское право, уникальное по способам своего формирования, содержанию и форме, обладающее большим потенциалом саморазвития, было тем не менее слишком традиционным, национальным а потому сложным и недоступным для рецепции, для более или менее широкого восприятия в других странах мира. В итоге

англосаксонская правовая семья превратилась в мировую систему не в результате рецепции трудных для понимания английских правовых форм, а путем их трансплантации или насильственного внедрения в процессе колониальной экспансии.

На начальных этапах английской колониальной экспансии были выработаны две судебные доктрины, способствовавшие именно трансплантации, а не рецепции английского права. Согласно первой из этих доктрин, англичанин, отправляющийся за границу, "берет с собой" английское право. Тем самым, английский суд как бы гарантировал англичанину, находящемуся в английских колониях ("за морями"), сохранение всех свобод и демократических институтов, которые существовали в самой метрополии. Эта доктрина стала следствием обобщения правового опыта, накопленного в первых королевских колониальных хартиях. Так, еще в королевской Хартии Виргинии от 1606 г. говорилось, что "наши подданные, все вместе и каждый в отдельности... будут иметь и пользоваться всеми Свободами, Вольностями и Иммунитетами в любом из наших владений во всех их значениях и смыслах, как если бы они родились и жили в пределах нашего королевства Англии".

Согласно второй доктрине, сформулированной в 1693 г. судьей Холтом, в случае освоения англичанами "незаселенных" земель местное индейское и иное туземное население не должно было приниматься во внимание как "нецивилизованное". В этих колониях считались действующими все законы Англии. Термин "законы Англии" в колониальной практике подразумевал не только статуты, но и "общее право" и "право справедливости", т. е. прецедентное право, которое вводилось в судах, создаваемых английскими колонистами.

Введение в действие положений английского права в колониях переселенцев осуществлялось не только на основе указанных судебных доктрин, но и путем издания специальных королевских хартий, а также законов парламента. Так, например, в хартии, выданной Карлом II Ост-Индской компании в 1683 г., указывалось, что судьи должны решать дела в соответствии с "правосудием, справедливостью и доброй совестью", то есть практически в соответствии с английским прецедентным правом. Специальными актами английское право было введено в североамерикан-

ских колониях, позднее распространено на Канаду (кроме Квебека, где сохранило свое действие французское право), Австралию, Новую Зеландию, Южную Африку, на базе которых позднее оформились английские доминионы. Нормативными актами королей английское право внедрялось "сверху" и в новых колониях в Азии и в Океании.

В конце XIX в. в связи с окончательным разделом Африки английские законы, а также прецедентное право были введены специальными правительственными актами в африканских колониях (в 1874 г. — в Гане, в 1880 г. — в Сьерра-Леоне, в 1897 г. — в Кении и т. д.).

В XIX в. законодательство, вводящее в колониях английское право, довольно четко указывало и пределы применения его источников. Так, например, Ордонанс 1874 г. для Золотого Берега (Гана) постановил, что в колонии действует "общее право, справедливость и статуты общего характера, которые действовали в Англии на 24 июля 1874 г.", то есть на момент издания Ордонанса. Там же указывалось, что "во всех вопросах, в которых имеется конфликт или расхождение между нормами справедливости и нормами общего права, относящимися к одному и тому же вопросу, предпочтение должно отдаваться нормам справедливости". Подобные положения предусматривались в законодательстве, изданном для других колоний. В Либерии, основанной неграми — переселенцами из США, английское "общее право" первоначально было позаимствовано в его американском варианте. В законе 1820 г. указывалось, что в стране вводится "общее право в том виде, в каком оно было преобразовано и действует в Соединенных Штатах". Правда, в 1824 г. новый закон говорил уже о действии "общего права и обычаев судов Великобритании и Соединенных Штатов", а в 1839 г. было постановлено, что в Либерии действуют "те части общего права, которые установлены в "Комментариях" Блэкстона, и поскольку они могут быть применены к условиям данного народа".

Обычно англичане не уничтожали в колониях полностью традиционное местное право (например, индусское, мусульманское, обычное и т. д.), что было просто невозможно сделать, но это право действовало в пределах, установленных английским законодательством или колониальными властями. В таких условиях возникали и своеобразные смешанные правовые системы, состоявшие из элементов английского и

местного туземного права (например, англо-индусское право). Традиционное право регулировало главным образом семейные отношения и сохраняло свое подчиненное положение по отношению к английскому праву, которое определяло развитие правовой системы в этих странах в целом. В колониях и протекторатах Англии и Юго-Восточной Азии (Малайя, Сингапур, Гонконг, Бруней) английское право переплеталось часто с элементами индусского и китайского права, которое действовало в индийских и китайских поселениях и у торговцев, а также с нормами мусульманского права, которое утверждалось здесь по мере распространения ислама. В колониальных владениях Англии в Африке в определенных пределах (особенно в области семейных, наследственных и т. п. отношений) действовали нормы обычного права, но воздействие английского права в целом шло по возрастающей линии. В результате во второй половине XX в., когда прошел процесс деколонизации британской империи, новые государства, возникшие на базе английских колоний, практически оказались в сфере влияния и действия англосаксонской системы права.

Своеобразно складывалась правовая система в английских колониях в Южной Африке. Эти колонии расширялись по мере захвата бурских республик, в которых действовало голландское (так называемое римско-голландское) право. Основные черты этого права определились еще в XV—XVII вв. В начале XIX в. в самой Голландии право было преобразовано по французскому образцу (на основе кодексов Наполеона), но в колониях (в Индонезии, в Южной Африке и т. д.) оно действовало главным образом в первоначальном виде. Голландские власти в случае пробелов в колониальном законодательстве допускали ссылки даже на римское право.

Англичане, утвердив свое господство в южноафриканских колониях, сохранили действие как некоторых местных обычаев, так и римско-голландского права. В 1857 г. специальная комиссия, обследовавшая состояние права в Капской земле, писала в своем отчете, что "римско-голландское право... образует главную часть права колонии". По конституционному Акту об образовании Южно-Африканского Союза (1909 г.), определялось, что право отдельных колоний, которое действовало к моменту создания Союза, является действующим до тех пор, пока оно не будет пере-

смотрено парламентом Союза или провинциальными советами. Однако в течение всего XIX и в начале XX в. южноафриканское право перерабатывалось в соответствии с духом английской юриспруденции. В результате, по словам самих южноафриканских юристов, сложилась "правовая система — гибрид", где тесно переплелись элементы английского и голландского права.

Это своеобразное право было распространено англичанами и на другие их владения на юге Африканского континента (Южная Родезия — 1898 г., Свазиленд — 1907 г. и др.). Уже после окончания первой мировой войны, в 1919 г., право Южно-Африканского Союза было введено и в подмандатной территории — Юго-Западной Африке. Своеобразная гибридная система права, хотя и с более очевидным влиянием английских доктрин, сложилась исторически и в ряде других колониальных владений Англии: на Цейлоне (англо-римско-голландское право), на острове Маврикий (англо-французское право), в Вест-Индии (англо-испанское право).

С конца XIX в. английское право оказывает все большее воздействие на правовые системы и таких стран, которые официально сохраняли независимость, но фактически попали под британское влияние — Египет, Афганистан и др. Своеобразная смешанная система права возникла исторически и на самих британских островах — в Шотландии. Здесь еще в средние века применялись многие институты римского права, дополненные практикой шотландских судов, не воспринявших в целом систему "общего права". Но после акта об Унии Англии и Шотландии 1707 г., хотя шотландское право и сохранило свой обособленный статус, оно постепенно начало все больше тяготеть к образцам английского права. Укреплению мировых позиций английского права способствовало то обстоятельство, что дела из высших колониальных судов можно было обжаловать в судебном комитете Тайного совета в Лондоне.

Ориентация на английское право сохранилась в самоуправляющихся колониях и после принятия в 1865 г. английским парламентом "Акта о действительности колониальных законов". Формирующееся в доминионах национальное законодательство базировалось на основных принципах англосаксонской правовой системы, то есть на судебном прецеденте и общем праве.

Английское право было положено в основу кодификации отдельных отраслей и институтов права, которая проводилась в ряде колоний. Так, в Индии уже в 30-х гг. XIX в. специальная комиссия под руководством известного английского юриста Маколея составила проект уголовного кодекса. Он был утвержден Законодательным советом при вице-короле Индии лишь в 1860 г., вскоре после подавления национального восстания 1857 г., в связи со стремлениями англичан укрепить колониальный правопорядок. Этот кодекс испытал на себе известное влияние и французского законодательства, а также заимствовал ряд положений из индусского и мусульманского права, но в целом по своему духу он соответствовал английской правовой системе. В 1859 г. был принят кодекс гражданского судопроизводства, а в 1861 г. — кодекс уголовного судопроизводства Индии. В 60-х гг. в Индии был принят также ряд кодифицированных актов в сфере гражданского права (Акт о наследовании 1863 г., Акт о договорах 1866 г.). На основе английского права (проект Стифена) был принят в 1892 г. уголовный кодекс Канады. В конце XIX — начале XX в. индийские колониальные кодексы были распространены Англией на ряд других колоний (Аден, колонии в Восточной Африке — Сомали, Кения и др.).

Несмотря на большое разнообразие правовых систем, выросших на базе бывших колониальных британских владений, они имеют сходство в основных моментах внутренней структуры и самого юридического мышления. В силу особой системообразующей роли в англосаксонской правовой семье общего права Англии эту систему часто называют "семьей общего права". В этой семье преобладает прагматическая концепция права, согласно которой юридическая норма выступает не столько в виде общей и абстрактной нормы поведения, сколько в способе разрешения судебных тяжб. Естественно, что важное место при этом занимает прецедентное, судейское право, для которого процессуальные моменты самого ведения судебных дел (предъявление и оценка доказательств, заслушивание свидетельских показаний и т. д.) имеют нередко большее значение, чем выяснение истины. Таким образом, право в англосаксонской семье приобретает процедурный и казуальный характер, а не законодательный и системно-логический. Отказ от широкой рецепции римского права в этой семье имеет резуль-

татом множество юридических понятий, юридических конструкций и терминов, имеющих корни лишь в английской правовой истории. Под влиянием английской судебной практики в англосаксонской правовой семье большое внимание уделяется защите прав личности от произвола государства и общества.

Континентальная система (семья) права складывалась в отличие от англосаксонской системы под непосредственным влиянием правовой системы Франции, и особенно наполеоновской кодификации, осуществленной еще в начале **XIX** в.

Сам термин "континентальная система права" вошел в оборот в науке сравнительного правоведения в конце **XIX** в. Этот термин, как и англосаксонская система права, оказался достаточно условным и неполно отражающим реальное положение вещей. Первоначально эта система (семья) включала в себя правовые системы ряда стран европейского континента, унаследовавших основные понятия, конструкции, а также общий дух римского права. К этой семье относились правовые системы таких родственных "романских" государств, как Франция, Голландия, Бельгия, Испания, Италия. К этой же группе также относилась Германия, влияние права которой на континентальную систему становится особенно заметным с конца **XIX** и в первой половине **XX** в. Германский фактор, отразивший синтез варварского (германского) и римского права, стал столь существенным, что сама континентальная система стала называться романо-германской правовой семьей.

Континентальная система права в своем развитии рано вышла за рамки Европейского континента. В силу влияния римско-испанских правовых традиций ее уже в **XIX** в. восприняли практически все латиноамериканские республики, где рецепция французского и римского права была особенно глубокой. Основные элементы структуры и отдельные положения континентальной системы были трансплантированы в XIX и в начале XX в. в многочисленные африканские и азиатские колонии Франции, Бельгии, Голландии, Германии. Во второй половине XX в., когда эти колонии получили независимость, их правовые системы оказались "привязанными" к романо-германской правовой семье.

Заметное влияние континентальной системы права можно видеть также в японских кодификациях конца XIX -— начала XX в., в праве Оттоманской империи,-Египта и т.д.

Таким образом, континентальная система права превратилась к концу XIX — началу XX в. в одну из двух мировых систем права.

Романо-германская (континентальная) правовая семья имеет ряд структурных и технико-юридических особенностей, которые восходят еще к римскому праву и к средневековым правовым традициям. В странах континента в отличие от Англии решающую роль в создании права играла не судебная практика, а законодательные и иные нормативные акты королей, в том числе основанные на римском праве. Революции, прокатившиеся в конце XVIII — начале XIX в. по Европейскому и Американскому континентам, содействовали дальнейшему росту авторитета закона. Он превратился в главный источник права и стал при этом основным системообразующим фактором в континентальной правовой семье. Именно закон, а не судебная практика выступил как инструмент в создании единого национального правового порядка и единого режима законности.

В странах континентальной системы сложились специальные юридические конструкции, обеспечивающие признание верховенства закона. Закон рассматривался здесь как акт верховной власти, наделенный правом устанавливать нормы, имеющие высшую юридическую силу. На законе (конституции) основывалась и иерархия всех соподчиненных и нижестоящих по своей правовой силе нормативных актов. Во Франции в XIX в., как и в континентальной системе в целом, сложилось положение, которое сами французские юристы назвали "фетишизацией писаного закона".

С формально юридической точки зрения в континентальной системе любое решение суда должно было основываться на писаном праве, на законе, а не на предшествующих судебных решениях. Судьи в рамках континентальной системы могли лишь применять право, а не создавать его, как это делали их английские коллеги. Так, например, в гражданском кодексе Франции статья 5 указывала: "Судьям запрещается выносить решение по подлежащим их рассмотрению делам в виде общего распоряжения". О подзаконном характере судебной деятельности свидетельствует и статья 4: "Судья, который откажется судить под предлогом молчания, темноты или недостаточности закона, может подлежать преследованию по обвинению в отказе правосудия". Еще более четко принцип связанности судей при вы-

несении судебного решения законом сформулирован в ст. 3 гражданского кодекса Италии 1865 г.: "При применении закона нельзя приписывать ему другого смысла, кроме того, который явствует из собственного значения слов во взаимной их связи и из намерения законодателя". Примерно такой же подход к пониманию соотношения закона и судебной практики ("судейского права") был зафиксирован и в латиноамериканском законодательстве. В Аргентине, например, было четко установлено, что судебный прецедент и доктринальные работы являются вспомогательными в процессе толкования закона, но по причине отсутствия обязывающей силы не являются источником права.

Другая специфическая черта континентальной системы — это **кодификация,** которая рассматривалась как необходимое условие отраслевой организации правовых норм. В кодификациях, осуществленных в **XIX** в. в рамках континентальной системы права, было реализовано пожелание Вольтера, высказанное им еще в XVIII в.: "Давайте сделаем все законы ясными, единообразными и точными". В кодификационных работах особенно ярко отразился присущий **XIX** в. экономический и политический либерализм, который предполагал сначала установление общих рамок правового здания, а затем — минимальное государственное вмешательство *и* частную правовую сферу. Кодексы, по замыслу юристов **XIX** в., должны были дать четкое определение границ запрещенного и дозволенного.

Континентальная система права отличается от англосаксонской системы не только по своим источникам, но и по внутренней структуре, по основным правовым институтам, конструкциям, по юридической технике. Сама правовая норма рассматривается как абстрактное предписание, как высшее правило поведения для граждан и государственных органов. Многие структурные особенности права континентальной системы проистекают еще из переработанного применительно к новым условиям римского права. Так, для стран континентальной системы, как и для римского права, характерно деление права на **публичное** и **частное.** Первое связано с публичным, общественным интересом и соединяет частных лиц под эгидой государственной власти в единый коллектив "ради блага всего общества". Второе ориентировано на отдельных индивидов и связывает частных лиц в процессе защиты своих личных интересов, в том числе от

не требующегося в этой сфере государственного вмешательства.

Развитие права в современном обществе. Для новейшего периода истории характерны не только существенные изменения в политических системах, конституциях, государственном праве современного общества, но и заметная эволюция всей его правовой системы.

Обновление, которое произошло в праве стран Запада в XX в., особенно во второй его половине, затронуло как его форму, так и содержание. Оно придало ему новые перспективы и возможности активно воздействовать на общественную жизнь. Это обновление связано прежде всего с глубинными процессами развития самого современного капитализма, вступившего в постиндустриальную фазу. В современную эпоху право в значительно больших масштабах используется для решения новых общественных задач, обусловленных ускоряющейся информационной и научно-технической революцией, усложнившейся и модернизирующейся экономикой, поисками разрешения старых традиционных и вновь возникающих социальных противоречий. Право стран Запада на современном этапе его развития отражает также меняющееся соотношение демократических и реакционных сил на международной арене, региональную политику и набирающие силу интеграционные процессы в сфере экономики и политики.

В новейший период в праве западных стран отчетливо проявился ряд новых черт, не свойственных ранним этапам развития капитализма. В то же время происходит постепенное видоизменение некоторых классических правовых принципов и постулатов, которые в XVII—XIX вв. казались естественными, единственно возможными и непоколебимыми, а в настоящее время они стали не в полной мере удовлетворять потребности общественной жизни, соответствовать возникающим в ней новым явлениям. Так, характерный для права в XVIII в. индивидуализм сменяется сильной социально-правовой политикой.

Основное назначение права в современных условиях состоит не только в защите той социополитической структуры, которая в своей основе сложилась на предшествующих ступенях саморазвития капиталистического общества. Оно заключается также в том, чтобы, сохраняя это общество и сложившиеся в нем демократические традиции, транс-

формировать его, приспосабливая к новым общественным потребностям. Именно поэтому изменения в праве западных стран в новейший период проявляются не столько в классовых, сколько, прежде всего, в общесоциальных и общерегулятивных функциях права, связанных с объективным отражением в нем более высоких форм общественного сознания и производства, с необходимостью охраны окружающей среды и борьбы с болезнями и преступностью, с разумным осуществлением демографической политики и т. д.

Обновляющееся (особенно во второй половине XX в.) право промышленно развитых стран демонстрирует большую, чем ранее, способность к целенаправленной социальной политике. При этом оно сохраняет приверженность к собственному опыту и достижениям мировой цивилизации, особенно в сфере отношений собственности и регулирования рыночной экономики.

Процесс развития права в одних странах характеризовался высокой степенью правовой преемственности, в других он ознаменовался крупными реформами законодательства. Но в целом всем правовым системам современного западного мира присущ резкий рост самой сферы общественных отношений, требующих правового регулирования, увеличение правотворческой активности государственных органов, возрастание роли юридической формы общественных отношений, ориентация на право как на общепризнанную и самостоятельную ценность (идея правового государства).

Демонстрируя более высокую (по сравнению с политическими системами и государством) степень стабильности и преемственности, право в странах Запада в XX в. отличается большой приспособляемостью, гибкостью, способностью регулировать общественные отношения при разных государственных режимах и при крутых поворотах в политике правящих кругов отдельных государств.

Изменения в источниках современного права. Резкое увеличение нормативного правового материала, новые тенденции в развитии правовых систем привели к изменениям и в источниках права. Старые кодексы, особенно принятые в XIX в., обросли многочисленными поправками. В ряде стран им на смену пришли кодексы нового поколения, которые в большей степени соответствовали потребностям современного капитализма.

Значительный рост и усложнение законодательства, появление большого числа новых правовых актов потребовали проведения крупных кодификационных работ. Но во многих странах произошла своеобразная "декодификация", проявившаяся в том, что значительная часть положений кодекса начинает подменяться или же вытесняться текущим законодательством.

Существенные изменения произошли в самой внутренней структуре источников права. В XX в., несмотря на значительный рост законодательства, в общей массе правового материала увеличился удельный вес актов исполнительной власти. Этому изменению в соотношении закона и актов исполнительной власти способствовали в ряде стран и конституции, которые ограничили законодательные правомочия парламента определенными предметными рамками (например, статья 34 Конституции Франции 1958 г.). Сами законы нередко принимаются парламентами в довольно обобщенном виде и требуют последующей нормативной конкретизации.

Президентские и правительственные декреты, приказы и регламенты министерств, как и другие виды административных актов, во всех без исключения государствах Запада стали важным инструментом практического приспособления содержания права к быстро меняющимся общественным условиям. Процесс возрастания роли правительственных и иных административных актов (специализированных комиссий, "независимых" агентств и т. п.) ускорялся в случаях ослабления парламентской системы, выхода исполнительного аппарата из-под фактического контроля представительных органов. В фашистских государствах (в Германии при Гитлере, в Италии при Муссолини, в Чили при Пиночете и т. п.), а также при иных авторитарных режимах правительства открыто узурпировали законодательные полномочия, отменяя или подменяя своими актами не только парламентские акты, но и конституционные нормы.

Правительственное нормотворчество получило развитие в виде так называемого делегированного законодательства, принятие которого осуществлялось по уполномочию парламента и при его официальном контроле. В последние десятилетия в ряде стран в связи с возрастанием роли правительственной власти и бюрократии правотворческий характер наряду с нормативными административными акта-

ми приобретает и сама административная практика. Административные решения правительственных и иных исполнительных органов власти привели в целом ряде случаев к созданию административных прецедентов, за которыми фактически признается нормативная сила.

В ряду других источников права возрастает также и значение судебной практики. Все большее воздействие судебная практика начинает оказывать на развитие отдельных правовых институтов и в тех странах континентальной системы, где исторически судебный прецедент не признавался источником права, но решения высших судов по своему фактическому значению все больше приобретали свойства прецедента. Наибольшую правотворческую роль играет судебное решение, выносимое в связи с толкованием законов.

Особое место среди источников права заняли решения конституционных судов, созданных под влиянием США после второй мировой войны во многих странах Европы и Азии (Италия, Япония, ФРГ, Индия и др.). Несмотря на ряд антидемократических решений, вынесенных под давлением консервативных сил в 40—50-х гг., в целом институт судебного конституционного контроля и созданные в процессе его осуществления конституционные доктрины способствовали развитию права и укреплению демократических принципов политической жизни.

Эволюция системы современного права. Развитие государственного регулирования экономики, особенно усилившееся с 30—40-х гг. и повлекшее за собой расширение правительственного вмешательства в различные сферы общественной жизни, привело к дальнейшей дифференциации системы законодательства и к дроблению ряда основных отраслей права (гражданского, административного и др.). В результате отпочкования ряда традиционных институтов появились новые отрасли законодательства: семейное, патентное, авторское, банковское, страховое и т. д.

Одновременно наметилась и другая тенденция — тесное переплетение гражданско-правовых (диспозитивных) и административных (императивных) методов правового регулирования. Это означало стирание четких граней между административным и гражданским правом, а следовательно, ослабление различий между публичным и частным правом. В ряде стран исчезает и дуализм частного права, вы-

ражавшийся в самостоятельном развитии гражданского и торгового права (например, в Италии с 1942 г. действует единый гражданский кодекс, охватывающий все частное право).

Необходимость единообразного регулирования всей совокупности сложных экономических отношений привела к появлению **комплексных отраслей права** (атомное право, транспортное и т. д.). В юридической литературе входят в употребление такие правовые конструкции, как предпринимательское право, хозяйственное право, деловое право, экономическое право, право торгового оборота и т. д.

Активное развитие законодательства, связанного с регулированием хозяйственной жизни, повлияло не только на усложнение национальных правовых систем, но и на усиление взаимодействия правовых систем различных государств, особенно в сфере экономического законодательства и отдельных его видов (инвестиционное', валютно-денежное, налоговое и т. д.). Эта тенденция к сближению разных правовых систем отражает объективные потребности развития мирового хозяйства, и особенно интересы транснациональных компаний (ТНК). Такие компании осуществляют свой бизнес одновременно во многих странах мира и заинтересованы в единых правовых подходах при регулировании аналогичных экономических отношений. Интеграционные процессы в экономике неизбежно влекут за собой усиление единообразия в праве разных стран, ведут к ослаблению былых различий и контрастов между континентальной и англосаксонской правовыми системами.

Одной из характерных особенностей эволюции права после второй мировой войны является значительное возрастание (по сравнению с предшествующей эпохой) воздействия норм международного права на внутреннее право отдельных государств. Это воздействие охватывает как конституционное законодательство, так и всю правовую систему в целом. Особенно заметно в последнее десятилетие увеличение числа норм международного права, затрагивающих торговые и иные экономические отношения между различными государствами. В результате возникает своеобразное международное экономическое право. Спецификой норм международного права является то, что они в процессе трансформации реализуются в нормы внутригосударственные.

Реализация (имплементация) норм международного права осуществляется различными путями. Это может быть ратификация и официальная публикация соответствующего международного договора, как это, например, происходит во Франции и некоторых других странах. Но, например, в Великобритании имплементация достигается путем издания специального нормативного акта. Конституции ряда западноевропейских стран, принятые в послевоенный период, исходят из принципа верховенства ратифицированного международного договора над внутренним законодательством. Поскольку эти государства являются участниками многих международныхконвенций,регулирующихморские,воздушные, железнодорожные и автомобильные перевозки, кредитно-.расчетные отношения, патентные права и т. д., это потребовало от них внесения изменений во внутреннее законодательство.

Особенно важную роль в процессе унификации и гармонизации законодательства играют международные экономические и политические сообщества европейских государств (Общий рынок и т. п.), в рамках которых вырабатываются многосторонние договоры, например, конвенции о взаимном признании компаний (1968 г.), о патенте для Общего рынка (1975 г.) и др., на основе которых в свою очередь государства — участники договора принимают или корректируют соответствующее национальное законодательство (акционерное, патентное, антимонопольное и т. д.). Учредительные нормы международных политических и экономических сообществ нередко входят в национальное право государств-участников и без принятия соответствующих нормативных актов, в силу самой ратификации договора (например, Римского договора 1957 г. о создании ЕЭС).

Глава 19. Право Англии

Английская революция XVII в. и право. Одна из главных и исторически обусловленных черт этой революции состояла в том, что возглавлявшие ее предпринимательские круги Англии, тесно связанные с обуржуазившимися землевладельцами (джентри), не ставили своей целью коренную перестройку старой политической и правовой системы. Английское "общее право", "право справедливости" и частично статутное право уже к XV—XVI вв. заметно приспособились к перспективе капиталистического развития.

Непримиримая оппозиция королевской власти и англиканской церкви со стороны новых экономически господствующих сил была обусловлена лишь определенными неприемлемыми для английского общества аспектами законодательной и судебной политики абсолютизма (земельной, торгово-промышленной, религиозной и т. д.). Что же касается правовой жизни в Англии, то она в период революции подверглась изменениям лишь постольку, поскольку в ней ущемлялись коренные интересы пришедшего к власти блока лендлордов и предпринимателей. Характерно в этом отношении развитие аграрного законодательства революции. Именно в этой сфере у буржуазии и джентри возникли наиболее острые противоречия с королем, феодальной аристократией и англиканской церковью.

С начала гражданской войны парламент, стремясь покрыть большие расходы, связанные с ведением военных действий и содержанием армии, издал ряд актов о конфискации с последующей распродажей земель и иного имущества своих политических противников, сторонников короля — роялистов. Последние в этих парламентских актах рассматривались как "злоумышленники" (делинквенты). Формально эти меры трактовались как военно-финансовые. Так, например, постановление палаты общин, принятое в сентябре 1642 г., именовалось "О возложении расходов по ведению войны на сторонников короля". Но по существу

социальное значение этих актов было значительно более глубоким. Они подрывали позиции старого дворянства, вели к уничтожению многих феодальных поместий, к превращению большой массы земель в собственность буржуазного типа.

В октябре 1646 г. в разгар гражданской войны парламент издал Ордонанс о конфискации земель архиепископов и епископов. Он положил начало секуляризации церковных земель. Конфискованные в соответствии с этим Ордонансом земли затем (Ордонансом от 17 ноября 1646 г.) были пущены в распродажу, причем по очень высоким ценам. Покупатели земельных участков должны были уплатить за них сумму, составляющую не менее десятикратного размера дохода с этих земель, исчисленного на 1641 г. (т. е. до начала войны). Это привело к тому, что распродаваемые земли оказались в руках джентри и предпринимателей, в частности тех крупных ростовщиков, которые давали парламенту деньги взаймы.

В последующем (1649 и 1650 гг.) были приняты новые акты, которые распространили указанную выше процедуру на более широкий круг церковных земель (приходские маноры и т. д.). С провозглашением республики парламент издал в июле 1649 г. "Акт о продаже владений, маноров и земель, ранее принадлежавших бывшему королю, королеве и наследному принцу". В этом акте указывалось, что цена на распродаваемые имения должна устанавливаться с учетом дохода за 13 лет. Преимущественное право покупки (в течение 30 дней) предоставлялось держателям недвижимостей, а затем (в течение 10 дней) — кредиторам. После истечения указанного срока королевское имущество поступало в свободную распродажу. Приобретенная таким образом недвижимость закреплялась за покупателями актами парламента или выдачей им соответствующих патентов.

Указанные выше законодательные акты революции о распродаже конфискованных земель отвечали интересам влиятельных кругов английского государства. В результате этого законодательства земля становилась достоянием богатой верхушки общества и не могла практически попасть в руки основной части крестьянства и тем более городской и сельской бедноты. Об этом свидетельствуют, например, итоги распродажи епископских земель: 50 % оказались в руках джентри, 29 % — у лондонских купцов и торговцев и только

9 % земель были приобретены свободными крестьянами (йоменами).

Отражением непримиримости парламентской оппозиции по отношению к феодальным привилегиям короля стал акт парламента, принятый в феврале 1646 г. Согласно этому акту, был ликвидирован фискально-феодальный орган абсолютизма, созданный еще в 1541 г., — палата феодальных сборов, которая следила за выполнением повинностей и уплатой платежей в пользу короны лицами, державшими землю от короля. Этот акт упразднял также рыцарские держания (держания на оммаже), так называемые файфы, рельефы и тому подобные феодальные поземельные институты. Рыцарские держания (а в этой форме обычно владели землей и ее новые приобретатели) превратились отныне в свободный сокаж, т. е. в поземельное владение капиталистического типа. Такой же статус приобретали земли свободного крестьянства (фригольдеров, йоменов).

Но акт 1646 г. не облегчил положения большинства английского крестьянства, многочисленных копигольдеров (зависимых держателей земли). Они должны были попрежнему выполнять свои повинности и уплачивать поборы в пользу своих лендлордов. Более того, обязанности копигольдеров сохранялись и на тех землях, которые были конфискованы и пущены в распродажу. Так, например, в упомянутом выше акте 1649 г. о распродаже королевских земель прямо говорилось, что приобретатели королевских имений и имуществ, а также их наследники "будут иметь владения, пользоваться и осуществлять все те выгоды, привилегии, права, порядки и обычаи и на тех же основаниях получать все преимущества; выгоды от нарушенных условий, штрафы или возмещение за неисполнение договоров, владельческие иски или требования, как названные король, королева...". Таким образом, для копигольдеров менялись лишь хозяева, обязанности же оставались неизменными.

Требования английского крестьянства о радикальной ломке старых феодальных порядков не только отвергались парламентом, но и влекли за собой жестокие репрессии. Об этом свидетельствует, в частности, подавленное Кромвелем движение диггеров (копателей), проповедовавших общие права на землю.

Английская революция не затронула и многие другие поземельные институты, сложившиеся в средневековую эпоху (система майората, особый порядок распоряжения родовым имуществом и т.п.). Но она способствовала превращению земли в товар, открывала путь к дальнейшей экспроприации общинных земель у крестьян, к укреплению новых буржуазных принципов в подходе к земельной собственности.

Законодательство периода революции вторгалось также в отношения, связанные с регулированием промышленной деятельности и торговли. Предпринимательские круги использовали свои позиции в парламенте для! устранения в этой сфере всех сколь-нибудь значительных стеснений феодального типа, для утверждения основных начал капиталистического предпринимательства.

Еще в начале XVII в. парламент вступил в острый конфликт с короной по вопросу о монополиях и: монопольных привилегиях, возникших на основе особых королевских патентов и лицензий. Эти монополии, чисто феодального типа, были серьезным препятствием для развитая свободной конкуренции и вызывали глубокое раздражение у парламентариев. В результате острого конфликта в 1624 г. парламентом был принят закон о монополиях, в котором практика предоставления королевских привилегий в торговле и промышленности, ведущих к "неудобству и ограничениям для других лиц", объявлялась незаконной.

Монопольные права признавались лишь; за изобретателями, получающими соответствующие патенты на изобретение, что вполне соответствовало духу капиталистического предпринимательства. Борьбе с королевскими монополиями парламентарии придавали столь важное значение, что в ноябре 1640 г. палата общин приняла специальное постановление об исключении из своего состава | лиц, которые в период беспарламентского правления Карла I нарушили закон, запрещающий монополии,

В августе 1650 г. парламентом был принят "Акт о поощрении и об учреждении торговли английского государства". В этом акте закреплялись основы государственной политики в экономической сфере, указывалось, что парламент "озабочен вопросом о поддержании и развитии торговли и различных отраслей промышленности английской нации" и желает, чтобы "бедные люди этой страны могли получить

работу и их семьи были обеспечены от нищеты и разорения, чтобы тем самым обогащалось государство и чтобы не осталось причин для лености и нищеты".

Навигационный акт, изданный 9 октября 1651 г. ("Акт об увеличении торгового флота и поощрении мореплавания английской нации"), укреплял рядом протекционистских мер позиции английских купцов и судовладельцев в европейской и колониальной торговле, предусматривал ряд ограничений для иностранных торговцев и предпринимателей в Англии и английских колониях. Этот акт оказал серьезную поддержку английским предпринимателям, стремившимся тогда к установлению гегемонии в мировой торговле.

Создавая необходимые условия для развития капиталистического предпринимательства, парламент отнюдь не считал необходимым разрабатывать специальное законодательство для облегчения тяжелого положения рабочего населения Англии. Правда, в апреле 1649 г. палата приняла постановление, где подчеркивалась необходимость "определения и установления заработной платы различных ремесленников... для их наилучшей поддержки и обеспечения существования в настоящее время дороговизны".

Это постановление не устанавливало новых принципов по сравнению со средневековым "рабочим" законодательством. В нем говорилось лишь об исполнении законов 1562 и 1604 гг., т. е. законов эпохи абсолютизма, когда вопрос о заработной плате всецело был отдан на усмотрение четвертных сессий мировых судей, чья позиция по данному вопросу нередко определялась неприязнью к низшим слоям общества.

В июне 1657 г. парламент принял "Акт против бродяг и праздношатающихся, ленивых и беспутных людей", в котором напоминалось о необходимости строго применять жестокие положения дореволюционного законодательства о нищих и бродягах.

Одновременно испытывающий влияние пуританской морали парламент не нашел ничего уместнее для укрепления основ семьи, чем как в чисто средневековом духе установить смертную казнь за кровосмешение и супружескую неверность. Парламент также отменил старые англиканские законы, требующие посещения церкви по воскресеньям, но, в духе средневековых принципов в праве, установил за-

преты на "танцы, богохульное пение и выпивки" в воскресные дни.

Парламентское законодательство, принятое в годы революции, было слишком фрагментарно, чтобы существенным образом изменить облик законодательства и правовой системы в целом. В годы парламентского правления в Англии проявили себя силы разного политического направления, которые выражали недовольство непоследовательностью и нерешительностью английского парламента в законодательной сфере, а также и прецедентным правом Англии — "общим правом" и "правом справедливости". Во время революции в парламент поступали многочисленные жалобы на злоупотребление судей и вымогательство юристов, членов закрытых адвокатских корпораций — иннов. В петициях выдвигались требования коренной реформы права. В Долгом парламенте неоднократно ставился вопрос о ломке старой правовой системы.

Учитывая настроения в стране, и прежде всего в армии, Кромвель в 1650 г. заявил, что нельзя "замалчивать необходимость реформ в области права, хотя юристы и вопиют, что мы стремимся упразднить собственность. Между тем право в том виде, как оно существует, служит только интересам юристов и поощряет богатых притеснять бедных".

Созданный парламентом комитет по реформе права получил поручение "обсудить, какие имеются недостатки в действующем праве, как могут быть предотвращены неудобства, возникающие вследствие волокиты, дороговизны и неупорядоченности судопроизводства". Однако этот комитет оказался неэффективным, ибо ни в нем, ни в самом парламенте в сущности не было силы, заинтересованной в коренном пересмотре правовой системы. Работа комитета тормозилась действиями практикующих юристов. Например, при обсуждении вопросов о регистрации недвижимости (реальной собственности) они так запутали один из юридических терминов — incumbrance ("обременение"), что понадобилось более трех месяцев для того, чтобы комитет мог разобраться в его значении.

Требования о реформе права выдвигались неоднократно и в период протектората Кромвеля. Так, на собрании офицеров в ноябре 1654 г. было принято обращение к Кромвелю о том, чтобы "принять меры к осуществлению необхо-

димого упорядочения законодательства, удовлетворяющего общественную совесть". Кромвель же по-прежнему осуждал "свирепое отвратительное право", которое , по его словам, оправдывает убийц и посылает на виселицу человека за кражу одного шиллинга. Опираясь на армию, он оттеснил парламент от решения важнейших политических вопросов. Но, как и раньше, он предоставил юристам возможность заниматься реформой права. Для радикального вмешательства в правовую сферу ему не хватило ни соответствующей подготовки, ни решимости. А главное -— против коренного изменения правовой системы выступали те социальные слои, на которые Кромвель опирался и интересы которых представлял, находясь у руководства английским государством.

Таким образом, в период революции коренное обновление английского права, восходящего к средневековой эпохе, так и не состоялось. Но революция породила новые условия, при которых английское право, несмотря на его почтенный возраст и традиционные источники, получило возможность обновляться и развиваться.

Эволюция английского прецедентного права. После революции в Англии продолжало действовать прецедентное право, выработанное в предшествующую эпоху в общей системе королевских судов ("общее право"), и в суде лорда-канцлера ("право справедливости"). Эти системы по-прежнему составляли костяк английского права и длительное время значительно превосходили по своему весу и значению статутное право, даже после его обновления революционным законодательством.

После революции, как и раньше, английская правовая система была далека от того, чтобы быть внутренне согласованной и гармоничной. В ней ясно обнаружились по крайней мере два противоречия. Первое — это противоречие между двумя ветвями прецедентного права: "общим правом" и "справедливостью". Второе — это внутреннее противоречие, присущее прецедентному праву, а именно: противоречие между принципом прецедента (stare decisis) и судейским правотворчеством (judge-made law).

В традиционном противостоянии права и справедливости "общее право" в послереволюционные годы в целом одержало верх. Росту авторитета "общего права" способствовал конфликт, который возник еще в предреволюционный пе-

риод между двумя соперничающими системами королевского суда.

Хотя "общее право" исторически возникло в королевских судах и способствовало усилению королевской власти в Англии, усвоенный им к XVII в. принцип прецедента (stare decisis) стал неожиданным препятствием на пути дальнейшего укрепления абсолютизма. Королей, в частности, Якова I, раздражал тот факт, что их собственная политика должна была сообразовываться с судебными решениями, вынесенными к тому же по какому-то давнему и частному спору. Сами же королевские судьи считали себя не "слугами короля", а "слугами права". По словам судьи и видного юриста того времени Э. Кока, право состоит из "приказов, ходатайств и прецедентов, которые не может изменить ни парламент, ни корона".

С другой стороны, "право справедливости", которое в отличие от "общего права" не было сковано прецедентом, несло в себе благотворное влияние римского права и было проникнуто духом предпринимательства, превратилось в главную опору судебной политики короля и в объект критики со стороны революционного лагеря. Этот парадоксальный на первый взгляд факт объяснялся тем, что председатель суда справедливости — лорд-канцлер — одновременно являлся высшим судебным чиновником короля. Он был всего лишь исполнителем королевской воли. Лорды-канцлеры следовали пожеланию генерал-атторнея королевской администрации Ф. Бэкона : "Судьи должны быть львами, но львами при троне".

Парламентская оппозиция суду канцлера усилилась после нашумевшего процесса по делу некоего Глэвилля в 1615 г. В этом деле лорд-канцлер Энесмер в соответствии с принципом "справедливости" пересмотрел решение суда "общего права", вынесенное главным судьей суда общих тяжб Э. Коком, на том основании, что это решение базировалось на свидетельстве, о ложности которого суду не было известно при рассмотрении дела.

В связи с необычным столкновением юрисдикции двух судов король создал специальный комитет под председательством Ф. Бэкона. Последний поддержал право суда канцлера осуществлять свои решения даже в том случае, если они прямо противоречат результатам спора по "общему праву". Это решение представляло собой чувствительный удар по пре-

стижу "общего права", вызвав ответную критику политической оппозицией суда канцлера. Парламентарии жаловались на то, что "справедливость" — жуликоватая вещь, что она "зависит от длины ноги лорда-канцлера".

Хотя в ходе революции попытки парламента упразднить суд лорда-канцлера не имели успеха и дуализм судебной системы в Англии сохранился, революция оставила заметный след в деятельности этого судебного органа. Учитывая настроения влиятельных кругов общества и их стремление к стабильному правопорядку, с конца XVII в. лорды-канцлеры проводят в своем суде более гибкую политику. Они стараются не повторять острых конфликтов системы "справедливости" с "общим правом".

Так, лорд-канцлер Ноттингэм, которого в Англии называют "отцом современной справедливости", заявил, что справедливость должна "определяться правилами науки", что нельзя допускать, чтобы "состояние людей зависело бы от прихоти суда". Эта линия на упрочение правовых начал в суде канцлера привела к тому, что в XVIII в. система "справедливости" начинает застывать, подчиняясь правилу прецедента и обретая столь же формальную процедуру, что и система "общего права".

Но и в XVIII, и в XIX в. в системе "справедливости" право не переставало развиваться. Так, например, непоследовательность революции XVII в. в вопросе о собственности, сохранение старых феодальных конструкций собственности, ограничения в распоряжении так называемыми "реальными" вещами привели к дальнейшему развитию института "доверительной собственности" (trust).

Этот институт отличался значительной сложностью и условностями, но он позволял обходить ряд стеснительных формальностей "общего права" и расширять возможности, реальные правомочия собственника в распоряжении своим имуществом. При этом канцлерам удалось сблизить конструкцию "доверительной собственности" с конструкцией собственности по "общему праву".

Однако и в XIX в. процедура "справедливости" вызывала большие нарекания со стороны английских предпринимателей. Рассмотрение дел в суде канцлера в силу его перегрузки было крайне затяжным и медлительным. Двойная система прецедентного права требовала от делового мира, пользующегося услугами высокооплачиваемых адвокатов,

кроме того, и дополнительных расходов. По замечанию известного английского историка права Мейтланда, "справедливость перестала быть справедливостью".

Несколько иной путь в это же самое время проделало "общее право". Здесь после революции по существу наблюдается противоположный процесс : отход от жесткого принципа прецедента (stare decisis) в сторону увеличения судейского правотворчества (judge-made law). Судьи "общего права" понимали, что их претензии на руководящую роль в правовой системе могут быть оправданы, если они освободятся от ряда старых, явно устаревших правил и в большей степени откликнутся на потребности капиталистического развития.

Особенно отчетливо эта тенденция проявилась при главном судье Мэнсфильде.(1756—1788 гг.), который выработал ряд вполне современных и удобных для судебной практики доктрин. Недаром в английской литературе его называют "первым судьей, говорившим на языке живого права".

Не порывая формально с принципом прецедента, Мэнсфильд вместе с тем внес существенные изменения в "общее право", руководствуясь при этом несвойственной этой системе идеей "справедливости" и "здравого смысла".

Сам Мэнсфильд стремился "открыть" в "общем праве" именно такие принципы, которые отвечали бы потребностям капиталистического развития страны. Например, при рассмотрении дел о завещаниях он порвал с присущей "общему праву" абсолютизацией внешней формы, которая предопределяла исход дела. Он стал отдавать предпочтение выявлению подлинной воли наследодателя, утверждая, что "законное намерение, если оно ясно выражено, должно корректировать правовой смысл терминов, неосторожно использованных завещателем". Также и в сфере договорного права Мэнсфильд, в соответствии с новыми представлениями о контракте, придавал решающее значение "истинным намерениям" и воле сторон.

Мэнсфильд положил конец существованию особого купеческого (торгового) права, сложившегося еще в эпоху средневековья, и слил его с единой системой "общего права". Это сделало "общее право" более удобным и близким коренным интересам предпринимателей, подняло его авторитет в английском обществе. Наконец, он упростил саму систему рассмотрения дел в судах "общего права", заложив

основы современного судебного процесса : расширил право сторон приводить доказательства, ввел апелляцию и т. д.

Таким образом, в процессе своей эволюции "общее право" приобретало такие важные качества, как стабильность и гибкость, отличалось теперь уже не только казуистичностью, но и рационализмом. Но полная "реанимация" общего права уже не могла произойти. В связи с окончательным установлением принципа прецедента в XVIII—XIX вв. оно как источник права начинает застывать и уступать свое место законодательству.

Важным этапом в окончательном оформлении английского прецедентного права явилась вторая половина XIX в., когда в Англии окончательно утвердилась парламентарная система, что потребовало упрочения и упрощения правовой системы. В 1854 г. был принят Акт о процедуре по "общему праву". По этому акту отменялась крайне казуистическая, средневековая система королевских судебных "приказов" (writs) и вводилась единая система иска. Акт 1858 г. разрешил судам "общего права" пользоваться средствами защиты интересов сторон, выработанными в системе "справедливости", и наоборот, канцлерский суд получил право рассматривать и разрешать вопросы, составляющие ранее исключительную компетенцию судов "общего права".

Актом же 1854 г. в законодательном порядке был признан принцип связывающей силы прецедента. Важную роль в этом сыграла судебная реформа 1873 — 1875 гг., приведшая к объединению общей системы королевских судов с судом лорда-канцлера в единый Высокий суд, который мог в равной мере применять нормы как "общего права", так и "права справедливости". Этот закон парламента завершил процесс соединения "общего права" и "права справедливости" в единую систему прецедентного (судейского) права.

Несмотря на то, что после реформы 1873—1875 гг. и до настоящего времени "общее право" и "право справедливости" выступают как единое судейское прецедентное право, полного слияния этих двух систем не случилось. Слияние коснулось в большей степени судебно-организационных и процессуальных норм. Что касается норм материального права (например, доверительная собственность и др.), то они по-прежнему четко различаются практикующими юристами и самими судьями.

Таким образом, ко второй половине XIX в. в основном окончилось реформирование высших судебных органов, а также формирование самих основополагающих доктрин английской правовой системы: доктрины судебного прецедента и доктрины "верховенства права".

Первая из них означала, что решения суда палаты лордов, апелляционного суда, высшего суда являются обязательными, составляют прецедент, которому должны следовать сами эти суды и все нижестоящие судебные органы. В судебной практике Англии считается, что принцип stare decisis (обязательность прецедента) применяется лишь к той части судебного мнения, которая непосредственно обосновывает решение по делу (ratio decidendi), тогда как за прочими рассуждениями судьи (obiter dicta) не признается обязательная сила. В случае расхождения между прецедентами общего права и права справедливости приоритет должен быть отдан последнему.

Доктрина "верховенства права" выводится в английской юриспруденции еще со времен Э. Кока, у которого, как отмечалось выше, уже встречаются мысли о том, что выше любого закона должна стоять сама "идея права", которая "открывается" прежде всего в судебной практике. Доктрина "верховенства" или "господства" права (rule of law) стала английским эквивалентом более широкой концепции правового государства.

Развитие судейского права в силу жесткой связанности судей прецедентами вышестоящих судов во многом зависит теперь. от позиции палаты лордов, возглавляющей судебную систему Англии. В современный период истории прецедентного права с большой остротой встает вопрос, насколько сама палата лордов обязана следовать своим собственным решениям.

В течение нескольких десятилетий (с знаменитого "трамвайного дела" 1898 г.) палата лордов категорически отказывалась изменять выработанные ранее прецеденты. Она исходила из того, что должна следовать своим собственным решениям, и только за законодательной властью сохранялось право отменять прецеденты. Такая позиция лордов привела к существенному ограничению судебного нормотворчества, которое в XX в. было связано главным образом с толкованием законов, а не с установлением новых правовых норм.

Практически это означало, что с конца XIX в. дальнейшее развитие права осуществлялось в Англии уже не путем судейского нормотворчества, а посредством принятия новых писаных законов.

На современном этапе истории английского права стало очевидным, что прецеденты не могут быстро и радикально урегулировать самые различные сферы общественной жизни, которые эффективнее регламентируются более динамичным по своей сути законодательством. Но с 60-х гг. наблюдается новое ослабление принципа прецедента. В 1966 г. палата лордов особым заявлением оповестила о своем отходе от жесткого принципа прецедента, в частности, о допустимости пересмотра своих собственных решений. Правда, этим своим новым правом палата лордов пользуется достаточно осторожно, причем в основном по гражданским делам.

В настоящее время в Англии резко сокращается сфера применения судебного прецедента, и суды в большинстве случаев выносят решения на основе законодательства. Это не исключает, однако, использования судами в некоторых областях права (например, деликтное право) ссылок на прецеденты, в том числе и относящиеся к XVI—XVII вв. Количество судебных прецедентов, придающих неповторимое своеобразие всей английской правовой системе в целом, по-прежнему достаточно велико. Число их составляет около 800 тыс.

С введением жесткого принципа прецедента потребовалось регулярное издание отчетов о судебных решениях. В 70-х гг. XIX в. Инкорпорированным советом по судебным отчетам стали издаваться ежегодные сборники судебных отчетов (The Law Reports), имеющих полуофициальное значение. Получили распространение также и другие публикации судебных отчетов и решений. Но лишь около 70 % решений палаты лордов и судебного комитета Тайного совета публикуются в судебных отчетах. Отсутствие официальных сведений о судебных решениях или же их обработка в виде компьютерной базы данных не исключают использования судами (а также практикующими юристами) и неопубликованных решений высших судов.

Развитие английского законодательства в **XVIII—XX** вв. В XVII—XVIII вв. наличие авторитетного и разработанного судейского права определило положение закона как мало-

значимого источника права в английской правовой системе. В XVIII в., несмотря на упрочение положения парламента, преобладавшие в нем лендлорды и финансовая аристократия мало внимания уделяли законодательной деятельности. В это время парламент больше интересовало установление контроля над исполнительной властью, чем реализация своих прав в законодательной сфере. Парламент утверждал в большом количестве лишь так называемые частные билли, имеющие не нормативный, а юрисдикционный характер (подтверждение земельных прав отдельных лендлордов, огораживание общинных земель и т. д.).

Характерной чертой английского статутного права еще в начале XIX в. оставалось то, что наряду с актами, принятыми под влиянием новых общественных потребностей, попрежнему действовали многочисленные законы, принятые парламентом еще в средневековую эпоху. Это придавало английскому законодательству крайне запутанный вид, создавало трудности его применения в судах.

В XIX веке, особенно после избирательной реформы 1832 г., законодательная деятельность парламента резко активизировалась. Законодательство постепенно становится важным и динамичным средством правового регулирования новых политических и социально-экономических отношений, рождающихся в ходе капиталистического развития'. Оно же стало основным инструментом для расчистки правовой системы от явно, устаревших, архаичных и часто противоречащих друг другу средневековых статутов. Новое законодательство, что было особенно важно, проявило себя более эффективным и быстродействующим средством модернизации права, чем "общее право" и "право справедливости".

С 20-х гг. XIX в. для упорядочения и пересмотра старых законов парламент стал использовать такое средство, как издание консолидированных актов, объединяющих без изменения законодательного текста предшествующие статуты, принятые парламентом по какому-нибудь одному вопросу. Так, например, в 1823—1827 гг. правительство Р. Пиля осуществило через парламент частичную реформу старого уголовного законодательства, сведя в 4 консолидированных акта около 300 старых запутанных статутов.

7 новых консолидированных актов в области уголовного права были приняты в 1861 г. Особенно широко консоли-

дация законодательства стала применяться в конце XIX и еще больше в XX в. С 1870 по 1934 г. было принято свыше 109 консолидированных актов. Некоторые из этих актов попрежнему в той или иной степени несли в себе устаревшую юридическую терминологию и косное правовое мышление. Многие из них были непомерно сложны и громоздки. Так, например, Акт 1894 г. о морской торговле содержал свыше 748 статей, причем чрезвычайно детализированных.

Особенностью английского права в XIX—XX вв. стало и то, что оно осталось некодифицированным. Еще в первой половине XIX а., в частности, благодаря работам известного юриста И. Бентама, критиковавшего английское право за его "непознаваемость", отдельные юристы предпринимали попытки кодифицировать "общее право". Но их попытки оказались безуспешными. В 1866 г. по инициативе известного юриста Стифена была образована парламентская комиссия по кодификации права в Англии. Сам Стифен подготовил проект уголовного кодекса. Но деятельность комиссии натолкнулась на яростное сопротивление со стороны адвокатов и судей, для которых было проще и выгоднее сохранять право в его первозданном виде. В результате общественное мнение Англии оказалось неподготовленным к идее кодификации.

В конце XIX в. в английском праве стали появляться своеобразные "суррогаты кодексов" — консолидированные статуты с элементами кодификации. Такими были Акт о переводном векселе 1882 г., Акт о товариществах 1890 г., Акт о продаже товаров 1893 г. и др. Эти статуты не ограничивались консолидацией, а довольно существенно пересматривали ранее действовавшее право, в частности, принципы "общего права". Но в отличие от кодексов они не представляли собой принципиально нового правового регулирования в какой-либо отрасли права, а объединяли в себе нормы, относящиеся к сравнительно узким и специальным сферам (например, Акт о лжесвидетельстве 1911 г., Акт о подлоге документов 1913 г. и т. д.).

В XIX веке в связи с ростом законодательной активности было осуществлено официальное издание сборников статутов Англии. В 1810—1822 гг. были опубликованы статуты парламента (Statutes of the Realm) в 9 томах, принятые за период с XIII в. по 1711 г. Но это издание не внесло ясности в крайне запутанное статутное право, поскольку

сюда были включены документы, не являвшиеся законодательными актами, а многие статуты были напечатаны с пробелами, далеко не в точной редакции. Кроме того, многие акты в этом сборнике были явно устарелыми и не применялись на практике. В 1870—1878 гг. было осуществлено новое официальное издание — "Пересмотренные статуты" (Revised Statutes). В последующем закрепилась практика ежегодного издания сборников новых публичных и частных актов парламента.

Рост законодательства особенно в конце XIX — начале XX в. значительно потеснил позиции прецедентного права. По словам известного историка права У. Сигля, "общее право стало подобно старой паре штанов, столь заплатанной статутами, что заплаты заменили большую часть первоначальной ткани". Тем не менее и судейское право не уступило полностью своих позиций, в частности, оно пополнилось прецедентами — толкованиями самого статутного законодательства.

В XX в. в Англии законодательство окончательно превратилось в основной и наиболее продуктивный источник права. Оно становилось все более сложным не только в силу своей исторической специфики, но и благодаря принятию большого числа новых публичных актов по вопросам, которые ранее не были предметом законодательного регулирования (трансплантация человеческих органов, использование компьютерных данных и т. д.).

Усложнению статутного права способствует появление и такого сравнительно "молодого" источника права, как акты делегированного законодательства. К их числу относятся акты исполнительной власти, издаваемые на основе и в рамках специальных законов парламента о делегации своих полномочий. Такие акты принимают различные формы, чаще всего "приказа" (order). Высшим по силе из таких приказов остается "приказ в Совете", который издается правительством на основе полученных им делегированных полномочий от имени короны и Тайного совета. Но наиболее распространенной формой делегированного законодательства являются приказы министров.

Акты делегированного законодательства в ряде сфер общественной жизни (образование, здравоохранение и т. д.) по своему числу и значению превосходят статутное право. В условиях множественности источников права и быстрого

увеличения числа законодательных актов вопрос об их систематизации приобрел в XX в. особую остроту. Основной формой ревизии и упорядочения многочисленных законов оставалась **консолидация.** Удобство этой формы определяется тем, что консолидирующие акты проходят через парламент посредством упрощенной законодательной процедуры. Консолидация принимала различные виды. Это и простое объединение ранее изданных по одному вопросу законодательных положений, и такая систематизация законодательства, которая не исключала внесения в него отдельных изменений и усовершенствований.

Специальный парламентский Акт о процедуре консолидации законодательства 1949 г. обобщил сложившуюся парламентскую практику, подчеркнув принцип неизменности консолидируемых законодательных положений. Он признал допустимым консолидирующие акты с внесением "изменений и незначительных усовершенствований" в действующее право. Формально эти изменения призваны устранять двусмысленность и сомнительные или устаревшие положения, но практически бурный процесс консолидации английского законодательства во второй половине XX в. привел к существенным изменениям в правовой системе в целом.

В Законе 1949 г. специально указывалось, что изменения, установленные консолидирующими актами после их утверждения парламентом,,имеют силу закона. В последние десятилетия в Англии при составлении целого ряда консолидированных актов было осуществлено значительное обновление содержания законодательства (Акт об уголовном праве 1967 г., Акты о краже 1968 и 1978 гг., Акт о подлогах и фальшивомонетничестве 1981 г. и т. д.).

Масштабы консолидации в Англии были расширены принятием парламентом специального Акта 1965 г. об образовании правовой комиссии (отдельная комиссия была создана и для Шотландии), целью которой было проведение реформы права вплоть до его полной кодификации. Были подготовлены кодифицированные акты, в частности, по договорному и семейному праву, по правовому регулированию аренды недвижимости и др.

Но процесс создания кодифицированного права даже в современной Англии весьма далек от завершения. Он идет эволюционно и своеобразно с учетом английских

правовых традиций и юридической техники. В частности, комиссия по реформе права не следует принципу кодификации, установившемуся в континентальной системе: "один закон регулирует единый круг отношений". Перед комиссией, стремящейся в принципе к кодификации, возникают трудно разрешаемые до настоящего времени проблемы, связанные с сохранением прецедентного права. В процессе консолидации (кодификации права) все чаще учитываются не только сами статуты и последующие поправки к ним, но и делегированное законодательство, а также и отдельные прецеденты.

Особенности развития английского гражданского права. Сам термин "гражданское право" применительно к английской правовой системе является условным. Он не воспринят судьями и законодательством, которые не признают классического римского деления права на публичное и частное, как и вообще его отраслевую структуру. С доктринальных же позиций оно складывается из ряда традиционных правовых институтов: реальной собственности, доверительной собственности, договора, деликтов и т. д.

Как никакая другая часть правовой системы, гражданское право, регулирующее многообразные имущественные и личные отношения, развивалось эволюционно, без крутых поворотов, а поэтому и достаточно эффективно.

В гражданском праве Англии, раньше других стран вступившей на путь капиталистического развития, еще в дореволюционный период доминировали, несмотря на внешнюю средневековую оболочку, более гибкие подходы к регулированию собственности, договоров и иных сторон имущественного оборота. Предпринимательские круги Англии, не имевшие в XVII—XVIII вв. своей собственной правовой программы, вполне довольствовались компромиссами и в целом были удовлетворены традиционными конструкциями "общего права" и "права справедливости".

Даже в XIX в. в Англии, когда гражданское право в целом в своем содержании модернизировалось, такой важнейший его институт, как право собственности, знал еще специфическое средневековое деление имущества на "реальную" (real property) и "личную" (personal property) собственность. Это деление было связано с исторически сложившимися в Англии формами защиты имущественных интересов — "реальными" и "личными" исками.

Реальными исками защищалась земля, родовые недвижимости и титулы, т. е. те виды имущественных прав, в особой защите которых были заинтересованы собственники земли — лендлорды. В XIX в. распоряжение реальной собственностью было сопряжено хотя и с меньшими, чем раньше, но тем не менее с вполне определенными формальностями и ограничениями. При наследовании такой собственности действовали сохранившиеся от средневекового периода правила майората, препятствовавшего дроблению родовых имуществ; исключение женщин из числа наследников и т. д.

Личная собственность, к которой помимо чисто вещных прав относились так называемые права на иски (авторское, патентное право), защищалась судами с помощью более гибких и удобных для предпринимательского мира средств. Законодательные нововведения (в 1832 и 1845 гг.), направленные на упрощение процедуры отчуждения недвижимости, привели к постепенному ослаблению граней между "реальными" и "личными" исками, а также к изменению положения арендаторов (законы 1875 и 1883 гг.) и копигольдеров. В 1882 г. закон предоставил держателям земли в случаях пожизненной аренды право свободного распоряжения землей.

Важной вехой в освобождении права собственности от многих средневековых терминов и конструкций стал Закон о собственности 1925 г., дополненный четырьмя другими законами, связанными с распоряжением и управлением имуществом. Этим законом земельная собственность, утратившая свою архаическую специфику, была приближена к общему правовому режиму недвижимости.

Институт доверительной собственности (траста) в конце XIX— начале XX в. получил новую сферу применения. Он оказался чрезвычайно удобным для создания инвестиционных банков и для других форм капиталистических объединений.

Длительное сохранение средневековых по форме атрибутов права собственности, обновляющихся постепенно, имело и определенные положительные последствия. Во-первых, традиционные английские конструкции права собственности обеспечили уникальную стабильность самих имущественных отношений. Во-вторых, эволюционный путь развития английского права собственности позволил избежать в этой стране крайностей буржуазного индивидуализма

и утвердить взгляд на право собственности как на социальный институт, корректирующий и сами правомочия собственника.

Например, в XX в. в условиях далеко зашедшей урбанизации английское законодательство все чаще сталкивается с вопросом о соотношении прав собственника и арендатора на производственные помещения, дома и квартиры. Собственники домов (фригольдеры) выступают одновременно и как собственники земли, на которой расположены принадлежащие им строения. Однако фактически право распоряжения такими землями непосредственно связано с правовым режимом самого строения.

Особую значимость в последние десятилетия стали приобретать правовые отношения между фригольдерами и съемщиками домов или квартир (лизгольдерами). Последние не имеют права собственности на землю, хотя их права на снимаемую квартиру или дом приближаются к вещным правам. Это определяется тем, что арендные отношения часто становятся длительными и стабильными. Существенные права лизгольдеров были признаны Законом о реформе лизгольдов в 1967 г. Этот закон позволял жильцам домов, которые проживали в них на основе длительных арендных отношений, выкупать фригольд на дом или в качестве альтернативы получать продление аренды на срок до 50 лет.

Еще более ярким примером социализации собственности было принятое сразу же после окончания второй мировой войны лейбористским правительством принципиально новое для английского права законодательство о национализации жизненно важных отраслей промышленности и инфраструктуры. Доля государственной собственности в совокупной промышленной продукции страны составила около двадцати процентов. Национализация, которая коснулась отсталых в техническом отношении и даже убыточных предприятий, содействовала реконструкции целых отраслей промышленности (угольная, сталелитейная, газовая и др.), перестройке их на основе достижений научно-технического прогресса. В соответствии с актами парламента национализированные отрасли инфраструктуры приобрели форму публичных корпораций. Национализация, таким образом, осуществлялась на основе социального компромисса. Бывшим собственникам предприятий была выплачена боль-

шая компенсация, и тем самым они получили возможность сделать крупные капиталовложения в технически более оснащенные и прибыльные отрасли экономики.

Кроме того, созданные на основе актов парламента публичные корпорации использовали тот квалифицированный управленческий аппарат, который сложился еще в частном секторе. Публичные корпорации включались в систему рыночных отношений, но государство как собственник осуществляло политику цен на продукцию национализированных предприятий, предоставляла им систему заказов и т. д.

Частный капитал при правлении консерваторов не упускал возможности вновь вернуть себе на более выгодных условиях часть ранее национализированных предприятий. Так, в Англии уже в 1951 г. консерваторы провели реприватизацию реконструированных к этому времени за государственный счет предприятий черной металлургии и автодорожного транспорта. В последующие годы лейбористы, вернувшись к власти, вновь национализировали реприватизированные предприятия, а консерваторы (в частности, правительство М. Тэтчер) опять осуществили распродажу частным компаниям части государственных предприятий, ссылаясь на их недостаточную эффективность.

В Англии юридические лица публичного права (государственные предприятия) не могут быть объявлены несостоятельными, но, исходя из принципа рыночных отношений, государство отказывается от помощи убыточным публичным корпорациям, которые тем самым вновь попадают в сферу влияния частного капитала.

В казуистической манере на базе традиционных исков и понятий, восходящих еще к дореволюционной эпохе, складывались также нормы английского права, относящиеся к договорам и правонарушениям. В частности, сама современная 'концепция договора выросла путем судебной адаптации ряда средневековых исков, в том числе иска о невыполнении или ненадлежащем выполнении должником принятой на себя обязанности (иск "о принятом на себя" — assumpsit).

С аграрной и промышленной революциями договор стал основной правовой формой, в которой выражались отношения по найму рабочей силы, обмену товарами, оказанию услуг. В связи с этим в традиционные доктрины английского права судебной практикой были внедрены общепризнан-

ные принципы договора (равенство сторон, признание у них "свободы воли и выбора", незыблемость исполнения обязательства и т. д.). В XIX в. была отменена личная ответственность должника за невыполнение обязательства, которая могла повлечь заключение его в долговую тюрьму. Получают развитие и урегулируются в законодательстве новые виды договорных связей : договор публичной перевозки грузов и пассажиров, договор страхования и др.

Особенно сложными и архаичными долгое время оставались нормы английского права, касающиеся деликтов (law of torts). В XVIII—XIX вв. широко использовались иски, выработанные еще в средневековую эпоху на случай вторжения в чужое земельное владение (trespass), лишения земельного владения (dispossession), зловредных действий (nuisance) и т. д., а также особые иски из нарушения "личной" собственности — при незаконном присвоении вещи, при незаконном ее удержании и т. д.

Весьма специфичными были деликты, которые рассматривались в английском праве как нарушение прав личности: клевета, сговор с целью причинения ущерба собственности другого лица (conspiracy) и т.п. С развитием капиталистического общества некоторые аспекты деликтных отношений получили более тщательную разработку (например, понятие небрежности).

Но в целом в деликтном праве многие общие понятия и принципы оставались не сформулированными. Ряд деликтов по-прежнему строился на принципе "строгой ответственности", т. е. достаточен был лишь сам факт причинения вреда и не требовалось устанавливать субъективную вину правонарушителя.

Следует заметить, что в сфере деликтного права в большей степени, чем в других институтах гражданского права Англии, сохраняло и продолжает сохранять до сих пор свое действие прецедентное право. Но архаизм деликтного права не мешает ему пополняться и новыми чисто современными правонарушениями, например, разглашение или иное несанкционированное использование базы компьютерных данных и т. д.

Изменения в семейном праве. Постепенно, но неуклонно проникали демократические нововведения и в английское семейное право : в 1836 г. получил признание гражданский брак (при сохранении по желанию и церковной

формы брака), в 1857 г. — развод. Только в 1882 г. специальным актом замужние женщины получили право распоряжаться своей собственностью в имущественном обороте. Но во многих гражданских правоотношениях сохраняли свое действие архаичные нормы, и жена оставалась зависимой от своего мужа. Даже за деликт, совершенный женой в присутствии мужа, последний нес ответственность.

В Англии в это время были расширены имущественные права замужней женщины, признано ее право на развод в случае измены мужа, предусмотрена возможность узаконения (последующим браком) внебрачных детей.

В середине XX в. в Англии была принята целая серия консолидированных и отчасти кодифицированных законов, в результате которых произошли существенные изменения в сфере брачно-семейных отношений (например, Закон о жилище семьи 1967 г., Закон о реформе порядка расторжения брака 1969 г., консолидирующий Закон о брачно-семейных делах 1979 г., консолидирующий Закон о судопроизводстве по брачно-семейным делам 1984 г. и т. д.). Эти новые законы тем не менее не исключали действия ряда предшествующих актов и прецедентов, которые сохраняли в сфере брачно-семейного права некоторые традиционные и своеобразные черты. Так, в Англии наряду с гражданским браком, совершаемым в государственных органах, сохраняется и церковный брак, который может быть избран в соответствии с законом 1949 г. по желанию лиц, решивших соединиться брачными узами.

Браку может предшествовать помолвка, и отказ от последующего вступления в брак до 1970 г. рассматривался судами как нарушение договора. В настоящее время помолвка не имеет юридической силы и не принимается во внимание судами. В соответствии с современным законодательством вступление в брак требует от сторон соблюдения пяти условий, отсутствие которых делает брак недействительным: добровольность; вступающие в брак не связаны другими брачными узами; достижение 16-летнего .возраста; брачующиеся не должны принадлежать к одному полу, а также быть близкими родственниками. Возраст, необходимый для вступления в брак, повышен по сравнению с предшествующим законодательством (ранее —14 лет для жениха и 12 для невесты). Но в случае вступления в брак в возрасте от 16 до 18 лет, когда наступает совершеннолетие,

для заключения брачного договора требуется согласие родителей или других лиц (опекуна и т. д.).

В Англии достаточно широко толкуется в законодательстве понятие "близкого родства", препятствующего заключению брака. В их число входят не только лица, связанные кровным родством, но и лица, брак с которыми невозможен в силу моральных устоев самой семьи. Так, например, вдовец не может жениться на теще, падчерице, невестке и т. д. Но традиционно разрешаются браки между кузенами и кузинами.

Вступление в брак означает возникновение новых прав и новых обязанностей для супружеской пары. Законодательство предусматривает их взаимную поддержку, совместное проживание и согласие на сексуальные отношения. В XX в. брачно-семейное законодательство Англии обращает особое внимание на выравнивание прав мужа и жены. Женщина, вступающая в брак,- имеет право на новое имя, на новое гражданство (если муж иностранец), на самостоятельное место проживания (домициль), тогда как ранее местожительство жены определял муж, на самостоятельный банковский счет и т. д. Брак, по английскому праву, представляет собой разновидность контракта, но суды не реализуют договорные отношения между мужем и женой. В суд можно обращаться только тогда, когда супруги предпринимают правовые действия, которые вытекают из использования или дележа имущества.

В английском праве по-прежнему сохраняются такие правовые институты, как фактическое разделение семьи (separation) и др. В случае одностороннего оставления жены мужем (при отсутствии развода) за женой признаются дополнительные жилищные и финансовые возможности за счет мужа. Но основной и единственной формой прекращения брака является в настоящее время развод.

Сами формальности и процедуры развода упростились. Так, например, был отменен существовавший ранее порядок, согласно которому церковный брак может быть расторгнут только специальным частным актом парламента. В 1937 г. был принят акт парламента, который практически уравнял права на развод жены и мужа, в частности, в случае супружеской измены. В 1969 г. был принят парламентом Акт о реформе разводов. В случае развода по причине супружеской неверности жены или мужа закон требует не

только доказательств адюльтера, но и того, чтобы сторона, добивающаяся развода, показала, что жизнь с изменившим супругом является для нее непереносимой.

В законодательстве последнего времени более подробно рассматриваются имущественные взаимоотношения супругов с общей тенденцией к их выравниванию. Предусматривается не только взаимная материальная поддержка, но и право каждого из супругов претендовать на определенную долю доходов, которые дает общее имущество. Сохраняется и такое традиционное положение английского семейного права, как ответственность мужа по долгам жены. Но предусматривается также и режим раздельного семейного имущества, в этом случае, однако, не исключается возможность уплаты алиментов нуждающемуся супругу.

В лучшую сторону изменилось положение внебрачных детей, правовой статус которых в течение долгого времени был неблагоприятным. Была признана обязанность отцов внебрачных детей выплачивать алименты на их содержание. Если он не делал это добровольно или платил неразумно низкие алименты, то против него мог быть возбужден формальный процесс о признании отцовства.

В семейном праве Англии сохранилась также правовая ответственность родителей за действия детей до достижения ими 18 лет. Акт об образовании 1944 г. возложил на родителей ответственность за получение их детьми образования, а соответственно эта обязанность была возложена на местные власти и на администрации школ. Этот закон установил обязательное школьное образование для детей в возрасте от 5 до 16 лет. При этом родителям была дана возможность выбора формы образования в зависимости от возраста и способностей детей. Закон о детях и подростках 1933 г. предусмотрел защиту детей в возрасте до 16 лет от грубого обращения с ними, от оставления их родителями или изгнания из дома. Сознательное проявление жестокости по отношению к детям, например побои, могли рассматриваться и как уголовное преступление.

Законодательство о компаниях, монополиях и ограничительной торговой практике. Длительную, но и значительную — эволюцию в XVIII—XIX вв. претерпело законодательство о торговых товариществах (компаниях). Правовой статус торговых товариществ проделал значительный путь развития от сравнительно несложных, осно-

ванных на личных связях и полной ответственности всех участников, до компаний, построенных по принципу акционерного общества с ограниченной ответственностью держателей ценных бумаг, выпущенных с целый аккумуляции капиталов.

Скандальные спекуляции на лондонской бирже заставили английский парламент еще в начале XVIII в. издать специальный акт о компаниях (Акт о "мыльных пузырях"), в соответствии с которым образование акционерных компаний без специального государственного разрешения не допускалось.

В предпринимательском мире Англии до начала XIX в. в связи с этим актом преобладали признанные "общим правом" торговые товарищества, создававшиеся на паях, но с неограниченной ответственностью участников. В 1825 г. Акт о "мыльных пузырях" был отменен, но разрешительный порядок образования компаний на паях по-прежнему сохранялся. Однако развивающийся капитализм требовал более оперативного и гибкого законодательного решения вопроса о деятельности и организации компаний, создания для них более благоприятных условий. Именно эта потребность и вызвала к жизни в 1844—1867 гг. целую серию законов о компаниях.

В принципе английское право до этого времени не знало специального понятия "юридическое лицо". Эти же законы рассматривали торговые товарищества, выпускающие ценные бумаги и участвующие в имущественном обороте, как самостоятельные (юридические) лица, не совпадающие с самими учредителями и акционерами. В торговом обороте директор компании выступал от имени компании как таковой, а не от совокупности ее индивидуальных участников. Для учреждения новой компании по законам требовались не менее семи учредителей, выпуск именных акций, разработка устава, но для этого уже не нужно было получать предварительного правительственного разрешения. Предусматривалась лишь простая регистрация основных учредительных документов компании (так называемый явочно-нормативный порядок).

Законодательство 1844—1867 гг. способствовало концентрации капитала в руках небольшого слоя предпринимателей, позволило организаторам товариществ (компаний) играть на повышении и понижении курса ценных бумаг,

присваивая себе таким образом средства разорившихся держателей акций (паев). Некоторые попытки английского парламента сдержать эти процессы, ввести ограничения для манипуляций с ценными бумагами (закон 1879 г.) не имели сколько-нибудь значительного успеха.

Усиление значения межакционерной корпоративной формы объединения капиталов, резкое увеличение удельного веса компаний в английской экономике в начале XX в. вызвали к жизни новый закон о компаниях — Акт 1908 г., который носил характер консолидированного и объединил все предшествующее законодательство по данному вопросу. В этом акте было закреплено деление компаний на так называемые публичные и частные.

По закону 1908 г., публичные компании получили право расширять свои уставные капиталы и круг своих участников за счет обращения к "публике" с предложением покупать паи и тем самым участвовать в ее деятельности и получении прибылей (дивидендов). Такая организация публичной компании послужила базой для создания концепции демократизации капитала, трансформации права частной собственности из института сугубо индивидуалистического в социальный. В форме публичных компаний позднее, в XX в., организовывались и государственные предприятия, возникавшие в процессе национализации.

Частные компании были ограничены максимум 50 участниками,, которые сами должны были покрывать весь капитал и не могли продавать посторонним лицам акции (паи) и другие ценные бумаги. Но в отличие от публичных компаний они не обязаны были публиковать свои балансы. Последнее обстоятельство делало эту форму весьма удобной для предпринимательского мира Англии.

Важную роль в разработке и развитии "права компаний" сыграло и судейское право. Так, в 1897 г. по делу Salomon v. Salomon Co. Ltd. был установлен важный прецедент, в соответствии с которым признавалась и получала статус юридического лица компания, состоявшая из одного человека. Так в английском праве появилась конструкция "компания одного лица", которая получила разработку в последующем законодательстве.

В XX веке в Англии резкое увеличение роли корпоративного капитала повлекло за собой принятие целого ряда новых актов о компаниях (1929 г., 1948 г., 1985 г. и т. д.).

Последним значительным источником акционерного права в Англии стал Закон о компаниях 1985 г. Этот акт заменил собой Закон о.компаниях 1948 г., учтя при этом многочисленные поправки и дополнения, которые были приняты в 60—80-егг.

Закон 1985 г., как консолидирующий акт, ставил своей целью объединить действующее законодательство о компаниях, но не кодифицировать или преобразовать его радикальным образом. Он не изменил существенно само правовое регулирование организации и деятельности компаний в Англии, а лишь упорядочил соответствующее законодательство. Но даже в переработанном виде английское законодательство о компаниях остается достаточно сложным и запутанным. Сам Закон 1985 г. состоит из 27 разделов и 747 статей и 25 приложений к Закону.

В Законе регулируется широкий круг вопросов организации и функционирования компаний, включая уставные документы, порядок выпуска ценных бумаг, вопросы несостоятельности. Большое внимание уделяется процедуре ведения и форме торговых книг компаний, предъявлению ежегодных отчетов о состоянии дел компании и т. д. Также в Закон введены специализированные правила, касающиеся банковских, страховых и тому подобных компаний. Закон о компаниях 1985 г. был дополнен и рядом актов, которые регулируют отдельные виды деятельности компаний, в частности, Закон о сделках с ценными бумагами, Закон о слиянии компаний.

Законодательство о компаниях, заложившее в Англии основы корпоративного капитализма, создало одновременно благоприятный климат для вовлечения в их деятельность миллионов англичан, держателей ценных бумаг. Но это законодательство породило также условия, при которых неизбежным стало появление различных видов монополистической практики. До окончания второй мировой войны английский парламент не придавал большого значения проблемам монополизма и ограничительной рыночной практики. В послевоенный период лейбористское правительство на основе специальных обследований экономики пришло к выводу, что быстрый рост монополистических объединений, в частности, различных видов картелей, препятствует восстановлению и обновлению английской промышленности, полной занятости, являясь потенциальной угрозой для экономики в целом.

В 1948 г. специальный закон о монополиях предусмотрел создание соответствующей комиссии по монополиям и ограничительной рыночной практике. Комиссия должна была проводить расследования в тех случаях, когда при поставке товаров на тот или иной рынок возникали "монополистические условия". Последние означали, что по крайней мере одна треть всех товаров определенного вида, которые продавались в "Соединенном королевстве или в его существенной части", поставлялись одним лицом или одному лицу. По результатам расследования составлялся доклад, представляемый в правительство, с соответствующими рекомендациями.

В 1953 г. консерваторы с целью поддержания свободной рыночной системы провели через парламент более пространный "Закон о комиссии по монополиям и ограничительной практике". Этот закон предусматривал более широкое обследование рыночных отношений и установление возможного вреда от монополистических условий и ограничительной торговой практики. Применение этого закона и, в частности, расследование в целых отраслях промышленности (цементная, отбеливающие вещества и т. д.) показали недостаточность антимонопольного законодательства, основанного только на получении информации о степени монополизации рынков.

В 1956 г. при консервативном правительстве был принят Закон об ограничительной торговой практике. Антимонопольное законодательство приобрело таким образом в Англии двухпартийный характер. Основным нововведением Закона 1956 г. было создание государственных органов, специально предназначенных для контроля за "монополистическими ситуациями" И "антиконкурентной практикой". Такими органами являлись: Регистратор ограничительных соглашений и специальный Суд по ограничительной практике. Регистратор обязан был выявлять договоры и целые виды ограничительной практики, которые касались производства, поставки товаров, цен и т. д., если таковые порождали отрицательные последствия для конкуренции. Документы с результатами расследования, показывающими вред, причиненный ограничительными картельными соглашениями, передавались в Суд по ограничительной практике, который в случаях отсутствия "уважительных причин" выносил решения о запрещении такой практики как противоречащей публичному интересу.

В 60—70-х гг., когда выяснились недостаточная эффективность и неполнота предусмотренной в Законе 1956 г. системы контроля за практикой торговых ограничений, парламент принял целую серию новых антимонопольных актов : Закон о ценах на перепродажу товаров 1964 г., Закон о монополиях и слияниях 1965 г., предусмотревший создание специальной комиссии по монополиям, Закон 1968 г. об ограничительной торговой практике, предусматривающий регистрацию не только торговых, но и информационных соглашений.

В 70—80-х гг. английское антимонопольное законодательство, как и многие другие институты права, подверглось консолидации, а одновременно совершенствованию и упрощению. Комиссия по монополиям была преобразована в комиссию по монополиям и слияниям компаний. Регистратора ограничительной практики заменил Генеральный директор по честной торговле (Закон о честной торговле 1973 г., Закон об ограничительной торговой практике 1976 г., Закон о перепродаже товаров 1976 г., .Закон о конкуренции 1980 г.). Об усилении контроля за монополистической практикой и за антиконкурентной рыночной деятельностью свидетельствует тот факт, что новое законодательство установило более жесткие критерии "монополистических ситуаций". К таковым относилась поставка на рынок уже не одной трети, а лишь одной четверти какой-либо продукции или товаров.

К законодательству, направленному против установления ограничительных (монополистических) условий в торговле, а также в сфере услуг, примыкает принятое в последние десятилетия законодательство о защите потребителей, под которыми понимаются конечные получатели товаров и услуг.

В 1974 г. был принят также Закон о потребительском кредите, в котором регулировались многие вопросы предоставления и использования кредитов. В этом же законе предусматривалась целая серия и других мер, направленных на защиту прав потребителя. Тем самым было положено начало обширному законодательству, которое привело в Англии к появлению специализированного "права потребителей".

Развитие трудового и социального законодательства в Англии. Первые законы о труде в Англии нового вре-

мени выступили как непосредственное продолжение рабочего законодательства Тюдоров. Это законодательство, отражая суровые условия становления капитализма, крутыми мерами (в том числе и с помощью уголовных наказаний) приучало экспроприированные массы крестьянского населения к дисциплине труда.

Принудительное государственное регулирование условий труда оставалось характерным для Англии в течение всего XVIII в. Именно такова была суть многочисленных законов парламента о бродяжничестве, актов об установлении максимальной заработной платы и т.п.

С промышленной революцией и укреплением экономических позиций предпринимателей государственная регламентация трудовых отношений не только потеряла смысл для промышленников, но и стала для них обременительной. Поэтому в Англии в начале XIX в. были отменены старые законы о регулировании заработной платы. Используя "свободу договора", хозяева диктовали рабочим свои условия труда, которые часто были невыносимыми.

В 1834 г. английский парламент отменил старые законы о бедности (восходящие еще к статуту времен Елизаветы I), что означало отказ от выдачи беднякам пособий деньгами и продуктами, осуществлявшейся ранее приходами. Закон 1834 г. предусмотрел лишь одну форму "помощи" безработным и бедным — помещение в работные дома, условия работы и жизни в которых приближались, по сути дела, к каторжным.

Официальное провозглашение экономического либерализма (государственного невмешательства в хозяйственную жизнь) отнюдь не означало того, что рабочий и предприниматель юридически находились в Англии в равном положении. Даже во второй половине XIX в. продолжали действовать нормы "общего права", согласно которым предприниматель, нарушивший контракт с рабочим, мог преследоваться только путем гражданского иска. Если же трудовой контракт нарушал рабочий, то он мог быть привлечен к уголовной ответственности. В области трудовых отношений непоследовательность политики экономического либерализма проявилась также в многочисленных запретах и ограничениях, которые устанавливались в связи с появлением и ростом рабочих объединений.

Еще в 1799 г. английский парламент принял закон, согласно которому запрещались соглашения рабочих, а также любая деятельность, направленная на создание объединений с целью повышения заработной платы или сокращения рабочего дня. Нарушение закона влекло за собой применение уголовных наказаний, которые налагались судьей единолично, без участия присяжных. Правящим кругам Англии не удалось, однако, добиться эффективного применения этого закона.

Уже в начале XIX в. растущее рабочее движение, по существу, опрокинуло запрет на профессиональные союзы. В 1824 г. парламенту пришлось пойти на уступки и легализовать соглашения рабочих, которые ставили своей целью повышение заработной платы, сокращение рабочего дня или организацию бойкотов. Правда, уже в следующем году парламент объявил уголовно наказуемыми действия рабочих, которые сопровождались насилием над личностью или собственностью, угрозами, запугиваниями. Закон 1824 г., несмотря на последовавшие оговорки, сделал возможным образование в Англии профессиональных рабочих союзов и послужил толчком к развитию тред-юнионистского движения.

Организованное рабочее движение в Англии по мере своего роста все более и более выходило за рамки, отведенные ему либеральным государством, которое постепенно начинает в своей политике добиваться примирения интересов труда и капитала.

В последней трети XIX в. вопрос о легализации профсоюзов и различных средств профсоюзной борьбы встал с новой остротой. В 1871 г. был принят Закон о рабочих союзах, где цели тред-юнионов в принципе признавались правомерными и запрещались судебные преследования рабочих за участие в профсоюзной деятельности. Но одновременно в виде поправки к уголовному законодательству был принят другой акт, согласно которому ряд эффективных приемов профсоюзной борьбы (пикетирование и др.) рассматривались как наказуемые.

В 1875 г. парламент пошел на дальнейшие уступки рабочим и на легализацию профсоюзного движения. Акт о предпринимателях и рабочих отменил уголовные наказания за одностороннее прекращение рабочими трудового договора. Другим законом было установлено, что доктрина

"общего права" о "преступном сговоре" не может применяться к соглашениям рабочих, заключенным в связи с предстоящим конфликтом с хозяевами.

Но и в конце XIX в. английские суды неоднократно преследовали активных участников стачечного движения за угрозы штрейкбрехерам, бойкоты и другие действия, которые, согласно Закону 1871 г., по-прежнему считались преступными. При этом суды толковали эти понятия чрезвычайно широко. В 1899 г. в связи со стачкой железнодорожников в Таффской долине суд вынес решение о взыскании с профсоюза огромной суммы убытков, которые понесли компании.

Это откровенно антипрофсоюзное решение вызвало бурный протест в стране. В результате в 1906 г. был принят новый закон, согласно которому предпринимателям запрещалось предъявлять судебные иски о возмещении ущерба, если таковой был причинен в результате организованных действий членов профсоюза.

В Англии, где профсоюзы и забастовки получили законодательное признание' еще в XIX в., правительство консерваторов, напуганное всеобщей забастовкой 1926 г., провело через парламент в 1927 г. закон, запретивший всеобщие и политические забастовки, а также стачки солидарности. Закон открыто поощрял штрейкбрехерство и запрещал пикетирование предприятий бастующими. Этот откровенно антипрофсоюзный закон был в 1946 г. отменен лейбористами, стремившимися к более последовательному выравниванию интересов труда и капитала.

В 70—80-х гг. правительство консерваторов предприняло новую попытку ограничить права профсоюзов на забастовку. Так, в 1971 г. был принят закон о промышленных отношениях, который предусматривал обязательную регистрацию профсоюзов, их отчетность в государственных учреждениях. После победы лейбористов в 1974 г. была отменена обязательная регистрация профсоюзов, подтверждено их право на забастовки, причем на такие, которые ранее признавались незаконными. В период правительства М. Тэтчер ряд профсоюзных прав был ограничен (право на пикетирование, на политические забастовки, стачки солидарности). Однако в целом профсоюзная демократия и завоеванные трудящимися социальные права характеризуются достаточно высоким уровнем.

Уже в XIX в. постепенный рост организованности и активности рабочего класса позволил ему оказывать постоянное воздействие на позицию английского государства по вопросам регулирования труда. Хотя в Англии декларировалось государственное невмешательство в трудовые отношения, парламент был вынужден время от времени идти на уступки, вводить законодательные ограничения для некоторых наиболее грубых и заведомо антигуманных форм эксплуатации труда.

В первую очередь фабричное законодательство коснулось женского и детского труда. Попытки регламентировать само применение детского труда были сделаны еще в 1802 г. В 1803 г. был принят закон, согласно которому в текстильной промышленности ночной труд детей запрещался, рабочий день для подростка от 9 до 13 лет не мог превышать 8 часов, а для подростков до 18 лет — 12 часов. Закон предусмотрел создание системы контроля в виде так называемых фабричных инспекторов. Но и это не дало сразу значительного эффекта, так как предприниматели стали использовать систему "группового труда" : смена рабочих происходила в течение всего дня, и контролировать продолжительность труда у отдельных подростков было сложно.

В 1842 году был запрещен подземный труд для женщин и для детей в возрасте до 10 лет. В 1847 г. был издан закон, по которому в текстильной промышленности для женщин и подростков с 14 лет рабочий день не должен был превышать 10 часов; это же правило распространялось на мужчин, работающих вместе с детьми и женщинами в одну смену. Только во второй половине XIX в. (законы- 1867 и 1878 гг.) эти положения были распространены на все предприятия с числом рабочих свыше 50 человек.

Борьба за сокращение рабочего дня в Англии особенно усилилась после того, как в 1866 г. на Всеобщем рабочем конгрессе в Балтиморе было выдвинуто требование о 8-часовом рабочем дне. Но в законодательстве это требование нашло свое отражение только в начале XX в., причем первоначально применительно к отдельным отраслям промышленности или к некоторым категориям рабочих и служащих (для железнодорожников, шахтеров, почтовых служащих).

Во второй половине XIX в. появляются также первые законы, предусматривающие возмещение вреда рабочим в

случае производственных травм. Закон 1880 г. предусмотрел материальную ответственность за производственный травматизм. Но ответственность возникала лишь в тех случаях, когда увечье было вызвано плохим качеством материала, небрежностью или неосторожностью лиц, которым был поручен контроль за производством.

Выплачиваемое вознаграждение составляло лишь незначительную часть заработной платы. В 1906 г. был принят закон, согласно которому предприниматель мог освободиться от ответственности, "доказав" вину самого потерпевшего. Важной вехой в развитии трудового законодательства стал закон 1911 г., который, наряду с социальным страхованием на случай болезни, инвалидности, родов, предусмотрел также страхование по безработице, хотя первоначальные размеры его были весьма скромными. Система социального страхования приобрела современный вид после второй мировой войны. Значительную роль в создании этой системы сыграли правительства лейбористов, придававшие большое значение сильной социальной политике.

В 70—80 гг. XX в. пенсионное законодательство подверглось консолидации, и в настоящее время оно находит свое выражение в общем Законе о социальном обеспечении (1985 г.) и в специальном Законе, предусматривающем компенсацию в связи с несчастными случаями на производстве и с профессиональными болезнями (1975 г.). Отдельных уступок от предпринимателей рабочие добивались также путем заключения коллективных договоров между тред-юнионами и хозяевами, в которых фиксировались конкретные условия труда'и оплаты.

Длительное совершенствование собственно законодательства о труде привело к тому, что после второй мировой войны в нем произошли существенные изменения, означавшие своего рода социальный прорыв, хотя в сфере трудовых отношений сохраняют свое действие некоторые нормы прецедентного права и законы XIX в. Основная масса законов по труду приходится на 70—80-е гг. Это законы о занятости 1975 г., 1978 г., 1980 г. и др., Закон о равной заработной плате мужчин и женщин 1970 г., Закон о профессиональном обучении 1982 г., консолидированный Закон о профсоюзах и трудовых отношениях 1992 г. и т. д.

Трудовое законодательство, особенно принятое в период правления лейбористов, предусматривает целый ряд

важных гарантий социальных прав трудящихся. Оно включает в себя охрану труда и технику безопасности, максимальную продолжительность рабочего дня для женщин и подростков, порядок выплаты заработной платы, а также определяет положение профсоюза на предприятии, организацию забастовок и т. д.

Характерной чертой современного английского трудового права является существенная роль коллективных договоров в регулировании важнейших аспектов трудовых отношений : условий труда, заработной платы и т. д. В Англии основные параметры труда, в том числе размер заработной платы и продолжительность отдыха, определяет не законодательство, а именно коллективные договоры.

Для рассмотрения споров, возникающих из коллективных договоров, созданы специальные трибуналы, поэтому судебная практика является одним из важных источников трудового права. Особым источником трудового права в Англии являются кодексы практики (codes of practice), которые составляются государственными органами (например, государственным секретарем по вопросам занятости) и содержат ряд важных предписаний и рекомендаций. Хотя формально эти кодексы не являются правовыми документами, их содержание учитывается судами и другими государственными органами при применении норм права. Но их несоблюдение не влечет за собой каких-либо санкций.

В Англии уже в 40-е гг. были осуществлены широкие законодательные программы дешевого жилищного строительства, создания национальной службы здравоохранения; получила развитие национальная система образования всех уровней, начиная от дошкольной и кончая университетской. Хотя в создании страхового фонда участвуют и сами работники, но значительные ресурсы на социальную политику законодательство предусматривает из государственного бюджета. Государственная политика здравоохранения регулируется Законом о национальной службе здравоохранения 1977 г., консолидировавшим большую часть существовавших ранее актов по этому вопросу. Этот акт был дополнен Законом о здравоохранении 1980 г.

Еще более молодым законодательством в Англии стали законы об охране окружающей среды. Первые меры по особому режиму сброса отходов относятся еще к 50-м гг., но особый толчок это законодательство получило в 1970 г., ко-

гда в Англии развернулось широкое движение "зеленых" и было образовано Министерство окружающей среды. Именно в это время были приняты такие значительные акты, как Закон о контроле над загрязнением окружающей среды 1974 г., предусмотревший создание очистных сооружений и высокие штрафы за его несоблюдение, в частности, за отсутствие таких сооружений на вновь строящихся предприятиях. В 1974 г. был принят Закон о недопустимости сбросов загрязняющих веществ в море. В 1978 г. был принят Закон о чистом воздухе и о контроле над загрязнением атмосферы. В 80-е гг. была принята серия законов о защите диких животных и растений.

Развитие английского уголовного права и процесса в XVIII—XX вв. Закончившаяся компромиссом английская революция не привела к сколь-нибудь существенным изменениям в области уголовного права, которые задевали бы непосредственно интересы капиталистических предпринимателей. Господствовавшие до реформы 1832 г. земельная аристократия и верхушка буржуазии вполне довольствовались уголовно-правовыми нормами, восходящими к дореволюционному праву.

Большое число преступлений в Англии в это время предусматривалось либо по общему праву, либо по статутному праву, причем некоторые из них, например Статут 1351 г. об измене, были приняты в глубоком средневековье. Сохранялась сложившаяся еще в эпоху средневековья трехчленная структура преступлений: тризн (измена), фелония (тяжкое уголовное преступление), мисдиминор (остальные, главным образом, мелкие преступления).

Эта традиционная схема лишь пополнилась в XVIII в. новыми видами преступлений. Особенно выросло число деяний, квалифицируемых как фелония и наказуемых по традиции смертной казнью и конфискацией имущества. К концу революции (в 1660 г.) в Англии было около 50 видов преступлений, каравшихся смертной казнью, к началу XIX в. к ним добавилось-еще около 150.

В развитии английского уголовного права в XVIII в. особенно ясно проступало стремление правящих кругов любыми, в том числе самыми жестокими средствами, внушить обездоленным и трудящимся массам "уважение" к частной собственности. В это время смертная казнь устанавливалась за умышленное ранение скота, за порубку садовых де-

ревьев, за поджог посевов, за карманную кражу в церкви. К смертной казни приговаривались за посылку письма с фиктивной подписью с целью вымогательства денег, за мелкую кражу (свыше одного шиллинга) и т. д.

В XVIII веке в Англии не только сохранились жестокие и чисто средневековые меры наказания, но и вводились новые способы устрашения как самого наказуемого, так и общества в целом. В 1752 г. был принят акт, в котором говорилось, что "смертная казнь должна быть дополнена дальнейшими ужасами и особыми знаками бесчестия". Осужденного на смерть предварительно сажали на хлеб и воду, после казни труп публично вывешивали в цепях, затем его рассекали на части. Широко применялись в XVIII в. и такие наказания, как выставление у позорного столба, бичевание кнутом, конфискация имущества, штрафы и т. д.

Либерализация карательной политики в Англии в это время осуществлялась лишь в той мере, в какой это было необходимо для самих правящих кругов, стремившихся гарантировать себя от преследований со стороны короля и правительственной власти.

Характерно, что эти изменения коснулись прежде всего уголовного процесса. Об этом свидетельствует прежде всего "Habeas corpus Act" 1679 г., а также отдельные уголовно-правовые и процессуальные нормы Билля о правах 1689 г. и Акта об устроении 1701 г. Теми же стремлениями к созданию режима неприкосновенности личности в уголовном процессе был вызван к жизни и Статут 1696 г. о рассмотрении дел об измене. Согласно этому акту, копия обвинительного заключения должна была вручаться обвиняемому по крайней мере за 5 дней до судебного разбирательства дела. Обвиняемый получал право на свидание с адвокатом, мог настаивать на вызове новых свидетелей. Однако он мог быть и не уведомлен о свидетелях, дающих показания против него.

Борьба просвещенной верхушки общества за упрочение политических свобод в сфере уголовного права и процесса в XVIII в. проявилась также в делах о так называемой мятежной клевете. Такого рода обвинения правительственные власти неоднократно выдвигали против авторов и издателей публикаций, содержащих критику государственных властей. В 1792 г. парламент издал специальный акт, по которому присяжные получили полную свободу решать вопрос не только о самом факте опубликования "клеветни-

ческого" произведения, но и о виновности или невиновности обвиняемого в соответствии со своими представлениями о политике и клевете.

В начале XIX в. с утверждением капитализма английское уголовное право подвергается все более острой критике. Для самих правящих кругов становилось очевидным, что построенная исключительно на жестокости уголовная политика не приносит желаемого результата. Абсурдная свирепость английских законов в XVIII — начале XIX в. приводила к тому, что присяжные достаточно часто оправдывали даже заведомо виновных в преступлении лиц только потому, что их ожидало непомерно тяжелое наказание. Поэтому английский парламент провел в начале XIX в. серию законов, рассчитанных на то, чтобы путем смягчения наказаний укрепить существующий правопорядок. В 1817 г. было отменено публичное сечение женщин, в 1816 г. — выставление у позорного столба, в 1823 — 1827 гг. правительство Р. Пиля провело серию актов, резко сокративших применение смертной казни. С 1826 по 1861 г. в Англии число преступлений, караемых смертной казнью, снизилось с 200 до 4. По Акту 1848 г. даже в случае "ведения войны против короля в его королевстве" назначалась не смертная казнь, а пожизненное заключение.

В середине XIX в. были приняты и другие акты парламента, которые существенным образом реформировали уголовное право, придав ему по существу (но не по форме, которая нередко оставалась старой) уже современный вид. С помощью консолидированных законов в Англии XIX в. было отменено несколько сотен заведомо устаревших законов.

Законом 1870 г. отменялась конфискация имущества преступника, осужденного за фелонию. Тем самым превратилось в анахронизм деление преступлений на фелонию и мисдиминор, ибо исторически фелония — это серьезное преступление, которое влекло за собой смертную казнь и обязательную конфискацию имущества. После 1870 г. в Англии сложилось положение, когда разница в наказаниях за фелонию и мисдиминор фактически исчезла, причем к числу последних относились в ряде случаев более значимые преступления.

В XIX веке произошла и дальнейшая демократизация процедуры рассмотрения уголовных дел. В 1836 г. был принят акт, предусмотревший право обвиняемого, заключенно-

го в тюрьму, пользоваться услугами адвоката и требовать ознакомления с материалами дела. Естественно, такой закон расширял возможности защиты обвиняемого в судебном процессе.

Законом 1898 г. обвиняемому предоставлялось право в случае его желания давать показания в суде. Это был отход от традиционной доктрины "общего права", согласно которой обвиняемый рассматривался как лжец. Но одновременно судебная процедура в Англии развивалась в сторону расширения круга дел, по которым судья мог выносить приговор в так называемом суммарном порядке, т. е. без участия присяжных.

В XX веке политика упрощения и модернизации уголовного права продолжилась путем издания консолидированных актов или актов, имеющих элементы кодификации, т. е. содержащих новые правовые положения.

Развитие уголовного права Англии в XX веке отражало и меняющиеся общественные условия, в том числе рост преступности. Необходимость перестройки уголовной политики повлекла за собой реформу уголовного права. Наиболее серьезная перестройка английского уголовного права произошла во второй половине XX в., особенно после создания в 1965 г. Правовой комиссии, поставившей своей задачей подготовку кодификации права Англии. Особенно энергично комиссия осуществляла кодификационные работы в области уголовного права. К 1985 г. был подготовлен даже проект уголовного кодекса, опубликованный для ознакомления с ним широкой общественности. Однако принятие этого кодекса затормозилось. Имея в виду в конечном счете кодификацию уголовного права, Правовая комиссия и парламент проделали большую предварительную работу по систематизации уголовного права Англии.

В 60—80-е гг. был принят целый ряд важных актов по вопросам общей части уголовного права. Особое место здесь занял Закон об уголовном праве 1967 г., который отменил ставшее анахронизмом традиционное деление всех преступлений на фелонию и мисдиминор. Еще ранее, в 1945 г., была упразднена и такая средневековая категория преступлений, как измена (тризн). В законодательном порядке была введена новая классификация преступных деяний. Это прежде всего выделение более серьезных преступлений, за которые устанавливалось наказание в виде лишения свободы на срок свыше

5 лет. Для преступлений этой группы была установлена упрощенная процедура ареста подозреваемого. Для остальных преступлений, как менее общественно опасных, такая процедура ареста не предусматривалась.

В результате целого ряда актов (Закон о преступном покушении 1981 г., Закон об исправлении правонарушителей 1974 г,, серия законов об уголовном правосудии — 1982, 1988, 1991 гг. и др.) подавляющее большинство институтов общей части уголовного права оказалось существенным образом реформированным, старинные правила общего права были потеснены. Они сохранили за собой регулирование таких институтов, как нападение, неоконченное преступление, определение характера вины, но большинство составов преступлений было закреплено в статутном праве (Законы о краже 1968 и 1978 гг., Закон о подлогах и фальшивомонетничестве 1981 г.). В результате активной деятельности парламента в сфере уголовной политики к 90-м гг. XX в. лишь небольшое число отдельных видов преступлений оказалось в сфере регулирования общего права. В их числе: недонесение об измене, отдельные виды убийств. Основная же масса составов преступлений определяется теперь статутами.

Одним из важных направлений реформ уголовного права является гуманизация и оптимизация наказания. Это нашло свое отражение в фактической отмене смертной казни. Так, в 1969 г. была отменена смертная казнь даже за тяжкое убийство, хотя в Англии формально сохраняют свою силу некоторые старые статуты, предусматривающие смертную казнь по таким преступлениям, как государственная измена, пиратство и поджог королевских доков. Но практически в течение длительного времени никто не был приговорен к смертной казни за эти преступления.

В 1948 году были отменены каторжные работы, и наиболее тяжелым видом наказания стало лишение свободы с различным режимом. Но современная пенитенциарная политика больше ориентируется на реадаптацию преступников, а поэтому нашла свое выражение в создании специальных детских исправительных учреждений и даже "открытых тюрем".

Широкое распространение в Англии в качестве меры наказания получило условное осуждение (пробация), которое является эффективным способом социальной адаптации осужденного, проходящей при особом контроле со стороны работников специальной социальной службы.

Рост преступности, увеличение числа судебных дел и связанные с ними перегрузки и медлительность самого судебного процесса потребовали во второй половине XX в. дальнейшего реформирования всей судебной системы и уголовного процесса в частности.

Важное значение в модернизации судебной системы сыграл Закон о судах 1971 г., который ликвидировал ряд судебных инстанций (суды ассизов и др.), унифицировал деятельность судов соответствующих округов, а главное, создал новый Суд короны, входящий в систему высших судов страны.

Закон о судах и правовом обслуживании 1990 г. демократизировал судебный процесс, ввел неизвестную ранее английскому судебному праву категорию правозаступников (адвокатов), подорвав тем самым корпоративные, существующие еще со времен средневековья, монополии барристеров и солиситеров. С 1985 г. в Англии наряду с обвинителями по поручению полиции и потерпевших стала действовать система государственных обвинителей по наиболее важным уголовным делам.

При сохранении традиционной состязательности в уголовном процессе возросла роль полиции. Тем не менее Законом 1994 г. о полиции и доказательствах по уголовным делам деятельность полицейских органов ставится в строгие рамки. Это касается арестов, обысков, изъятия предметов преступления и даже использования электронных устройств и компьютерных данных.

Важное место в XX в. в английской судебной системе и в уголовном процессе по-прежнему занимает суд присяжных. Реформой судов 1971 г. была предпринята попытка централизовать подбор присяжных, который осуществляется теперь не шерифами, как это было исторически, а подбирается чиновниками, назначенными лордом-канцлером. Однако процессы демократизации коснулись и института присяжных заседателей, для которых с 1972 г. отменен имущественный и снижен возрастной цензы.

Все указанные выше изменения были консолидированы Законом 1974 г. о присяжных. Однако в общем числе судебных дел роль суда присяжных в уголовном процессе Англии в последние десятилетия относительно сужается за счет расширения числа дел, рассматриваемых судьями единолично, без участия присяжных заседателей, в так называемом суммарном порядке.

Глава 20. Право Соединенных Штатов Америки

Становление правовой системы США в колониальный период. Само понятие "правовая система" применительно к США используется лишь условно. По сути дела единой национальной правовой системы, как ее понимают в большинстве государств мира, в США никогда не было и нет. В XVII—XVIII вв. на территории будущих Штатов одновременно складывалось 13 правовых систем (по числу английских колоний). В настоящее время на территории США действуют 50 штатных (по числу штатов) и одна федеральная правовая система, образование которой произошло уже после завоевания независимости и принятия Конституции 1787 г.

Таким образом, правовая система США — это совокупность всех указанных выше правовых систем, которые при всей их неповторимости и самостоятельности обладают внутренним единством. Значительная степень сходства правовых институтов федерации и штатов объясняется прежде всего историческими факторами.

Формирование правовой системы в США началось еще в колониальный период. Все 13 английских колоний при разнообразии их социального и политического устройства имели общие правовые корни, уходящие в дореволюционную историю Англии.

В XVII в., в период английской колонизации Северной Америки, поселенцы перенесли с собой из Старого Света привычные для них судебные и правовые порядки. Однако эти порядки, естественные для Англии, на новой почве приживались лишь постепенно и не без трудностей.

Для многих поселенцев, бежавших в Новый Свет из-за политических и религиозных преследований, английское право долго воспринималось как нечто враждебное.

В некоторых колониях, которые основывались не англичанами, а голландцами (например, Нью-Йорк), в какой-то период действовало голландское право. Впоследствии оно

было вытеснено английскими колонистами с помощью общего права и законодательства.

Для использования казуистичного и достаточно сложного английского общего права ("права юристов", как его иногда называли) в колониях, особенно в XVII в., не хватало юристов-профессионалов. Тем не менее еще до провозглашения независимости в США практически шел активный процесс трансплантации английского общего права, права справедливости и статутного права, которые имели в колониях прямое действие.

Этот процесс, сопровождавшийся введением в колониях системы судов и присяжных заседателей по типу Англии, растянулся в XVII в. на десятилетия в силу оторванности колоний от Старого Света, разбросанности поселений на большой территории и самой технико-юридической сложности английских правовых конструкций, которые предполагали подготовку сведущих специалистов из числа самих жителей колоний. Таковые появляются лишь в XVIII в.

Не случайно первоначально в колониях действовало упрощенное английское право или же просто смесь обычаев поселенцев с их морально-религиозными установками, даже с библейскими текстами.

Естественно, что в особых колониальных условиях английское общее право в его чистом виде не могло быть применимо. Колонисты не восприняли отдельные правовые институты феодального происхождения, не имеющие почву в американском обществе. Так, постепенно в колониях отменяется принцип первородства (майората), который имел большое значение в английской правовой системе. Колониальные суды в Америке освобождали английское общее право от многих технических деталей и сложностей, видоизменяли отдельные правовые конструкции и целые институты права.

В некоторых колониях была предпринята попытка своеобразной и достаточно простой кодификации законодательства, как английского, так и принятого местными легислатурами (законодательными собраниями колоний). Так, в 1648 г. был составлен законодательный сборник "Право и свободы Массачусетса", оказавший влияние на кодификации, проведенные в некоторых других колониях.

Данный сборник отразил общую для колоний тенденцию к упрощению английского права с тем, чтобы оно было

более понятно самим поселенцам. Поэтому в такие сборники, созданные позднее в других колониях, включались не только правовые предписания, но и пуританские обычаи и морально-религиозные принципы, получившие признание в колониальных судах. Но в целом эти сборники восприняли не только английское законодательство, но и общий дух английского прецедентного права.

Несмотря на свое средневековое происхождение, архаичность формы и казуистичность содержания судебные прецеденты проявили достаточно высокую степень гибкости и приспособляемости к потребностям капиталистического предпринимательства, к условиям формирования нового гражданского общества.

Уже в дореволюционный период со второй половины XVIII в. в связи с нехваткой юридических знаний и литературы большим авторитетом в колониях, а затем и в штатах пользовался трактат английского юриста У. Блэкстона "Комментарии к законам Англии". Этот доктринальный источник права имел своей целью разъяснение и обоснование английского права. Популярность данного произведения в Новом Свете была даже большей, чем в самой Англии. Оно было известно и американским судьям, которые рассматривали многие положения этого трактата как руководство в судебной практике.

Эволюция общего права после завоевания независимости. После провозглашения независимости, несмотря на сильные антианглийские настроения, принцип правового континуитета взял верх и прецедентное право сохранило свое действие уже в правовых системах штатов. Свою роль здесь сыграла и сложившаяся к этому времени своего рода юридическая каста, состоявшая из профессионалов высокого класса, способных иметь дело с технически развитой системой права. Еще во время становления американской государственности английское право получило официальное признание в каждом лз штатов.

Рецепция английского права осуществлялась с помощью соответствующих положений конституций штатов или иных законодательных актов, причем восприняты были только те его нормы, которые не противоречили действующему праву штатов. Технико-юридические формулы признания штатами дореволюционного права были различными, но типичным являлось положение о том, что право каждой

колонии (штата) включает в себя лишь ту часть английского права, которая датируется раньше чем 1607 г. или, по крайней мере, 1?76 г.

В конституциях некоторых штатов английское право как таковое прямо не упоминалось. В них в общей форме говорилось о сохранении юридической силы права, которое было здесь до независимости. В отдельных штатах (Мэриленд, Нью-Йорк и др.) английские статуты и общее право прямо были названы в качестве источников права (с указанной выше ограничительной датой).

В первой половине XIX в. связь права США с общим правом на какое-то время стала ослабевать. Усилилось влияние передового и привлекательного для своего времени французского законодательства, которое все-таки не имело почвы в США, кроме как в бывшей французской колонии Луизиане.

В отдельных штатах (Кентукки, Нью-Джерси) даже запрещалось цитировать новые решения английских судов. Но в 20—30-е гг. в США сложилась собственная школа американских судей и юристов, тяготевших к английскому праву (Д.Кент, Д.Стори). Их трактаты по американскому праву сыграли важную роль в достижении единообразного понимания права в разных штатах.

Авторитет общего права в США вновь вырос и оставался на высоком уровне вплоть до гражданской войны. Этот период в истории прецедентного права американские юристы называют "золотым веком". С 1820 г. не без влияния английской практики в США началась публикация решений американских судов.

Воздействие общего права на правовые системы штатов до конца XIX в. было достаточно глубоким. В XX в. законодательство существенным образом потеснило позиции общего права.

Прецедентное праод в истордилось и в новых штатах, образованных уже в XIX в. Например, Закон Канзаса 1868 г. говорил о действии общего права, поскольку оно "не изменено Конституцией и законами, судебными решениями и условиями жизни и потребностями народа".

Рецепция общего права в XIX в. имела место даже и в тех штатах, где ранее в силу исторических обстоятельств в той или иной мере применялось испанское (Флорида) или мексиканское (Техас) законодательство. Даже в Луизиане,

воспринявшей наполеоновскую кодификацию, по образцу которой был составлен ГК 1825 г., правовая система в XIX—XX вв. испытала заметное влияние традиций общего права.

Хотя многие американские правовые институты являются производными от английских, общее право в США не выступает лишь как простая разновидность или копия права Англии.

При всех генетических связях и структурном сходстве английского и американского права последнее в процессе исторического развития приобрело своеобразные и даже уникальные черты. Оно не восприняло некоторые английские судебные решения, имевшие чисто средневековое происхождение (в области земельной собственности, наследования и т. д.). Кроме того, в американском праве зародилось немало новых прецедентов (например, в праве корпораций, договорном праве), которые были ориентированы на саморегулирующиеся силы в экономике.

Прецедентное право США отличает как историческая связь с английским правом, так и значительная самостоятельная роль в системе общего права. Многие западные юристы считают необходимым различать две системы общего (прецедентного) права — английскую и американскую.

Нормы общего права в его буквальном, чисто английском понимании применяются американскими судами в последнее время в сравнительно ограниченных сферах (например, при рассмотрении обязательств из причинения вреда и т. д.). Но общее право в широком смысле слова, как "право, созданное судьями" (judge-made law), сохраняет важное место в современной правовой системе США. Оно выступает не столько как совокупность прецедентов, сколько как своеобразный судейский метод регулирования общественных отношений, как особый стиль юридического мышления, которому присуща высокая степень правотворческой активности судов.

В отличие от английского общего права, где действует жесткое правило прецедента, общее право в США не является по своей природе и характеру абсолютно застывшей, неизменной системой. Отход от принципа stare decisis имеет место значительно чаще.

Суды федерации и штатов следовали решениям, вынесенным более высокой инстанцией, но не считали себя связанными своими собственными решениями.

Казуальный характер права, складывающегося "от дела к делу", унаследован американским обществом еще от колониальной эпохи. Он проявился в США в XIX—XX вв., как это ни кажется парадоксальным, значительно сильнее, чем в Англии — "родоначальнице" прецедентного права.

В США еще в колониальный период, т. е. значительно раньше, чем в Англии, произошло слияние общего права с правом "справедливости". Последнее было поглощено в подавляющем большинстве штатов и в правовой системе федерации судами общей юрисдикции. Например, американские суды широко использовали в своей практике запретительные приказы ("инджанкшн") -— одну из правовых форм, выработанных в системе "справедливости" наряду с другими процессуальными формами.

Таким образом, право справедливости и общее право составили в США единую систему казуального прецедентного права (case law).

В то же время в отличие от Англии в США общее право не стало единым для всей страны и имеет существенные различия по штатам. С формально-логической точки зрения общее право в США никогда не было всеобщим, ибо оно применялось в различных штатах дифференцированно, поразному конкретизировалось в судебной практике. Федеральное законодательство не инкорпорировало общее право как таковое в систему федерального права, и лишь немногие из действующих конституций штатов прямо рассматривают общее право как обязательное к применению в судах в случае отсутствия законодательства по какому-либо конкретному вопросу.

Формально в США нет и федерального общего права. Таковое не предусматривается и в тексте Конституции 1787 г. Но само развитие правовой системы в США вело к преобладанию федерального права над правом отдельных штатов. Этому во многом способствовали решения Верховного суда, которые предусматривали, что суды в штатах должны решать дела не просто в соответствии с Конституцией или законами штата, но и в соответствии с "верховным правом страны" (ст. VI), т. е. с федеральным правом. Судебная практика по этому вопросу долго оставалась противоречивой.

Принципиальное значение для формирования федерального общего права имело решение Верховного суда 1938 г.

по делу Erie Railroad v. Tompkins. Это решение содержит основу для урегулирования отношений между общим правом штатов и федеральным правом. В нем Верховный суд указал, что федеральные суды не могут создавать "независимый свод национальных доктрин в сфере общего торгового права", а должны в случае коллизии законов применять общее право штатов.

В 1972 году Верховный суд в одном из своих решений высказался о желательности формирования в практике низших федеральных судов своего рода остова федерального общего права, уклонившись лишь от высказывания по вопросу о юридической силе решений нижестоящих федеральных судов для судов штатов. Последние считают, что они должны следовать только решениям Верховного суда США, а все иные решения рассматривать лишь как "убедительные" (persuasive) или же как заслуживающие "уважительного рассмотрения". Таким образом, федеральное общее право в XX в. имеет безусловную силу лишь в сфере действия федеральной юрисдикции, причем там, где (например, в делах об адмиралтейской юрисдикции) нет соответствующего законодательного акта конгресса и судебные споры разрешаются на основе норм, выработанных судебной практикой.

Действие в США общего права является одним из факторов, затрудняющих кодификацию права. В некоторых его сферах (например, деликтная ответственность) сложная система прецедентов прямо препятствовала проведению кодификационных работ. Однако в XX в. предпринимаются попытки по систематизации общего права. Результатом такой работы стало подготовленное Институтом американского права (негосударственной организацией) многотомное издание "Обновленное изложение права", впервые вышедшее в свет в 1952 г. В этом издании дается систематизированное изложение обработанного американского общего права.

Систематизации подверглись главным образом те правовые институты, которые слабо урегулированы законодательством: гражданские деликты,, договоры, коллизия законов, доверительная собственность и т. д. Это издание не является официальным, но пользуется большим авторитетом у американских судей, которые используют ссылки на него в судебных решениях.

История законодательства в XIX—XX вв. США не знали в своей истории такого периода, когда право создавалось бы .исключительно с помощью судебных решений. Даже в колониальную эпоху и в первые послереволюционные десятилетия основу правовой системы составляли законы.

Важным этапом в развитии законодательства стало принятие писаных конституций в штатах и федеральной Конституции в 1787 г. Введение в действие писаных конституций стало одним из главных факторов, ведущих к углублению различий между правом США и английской правовой системой, построенной на неписаной конституции.

На базе Конституции США 1787 г. в XIX—XX вв. сложился своеобразный правовой институт (судебный конституционный контроль). Этот институт имел своим результатом не только толкование конституционных положений Верховным судом США, но и признание большого числа законов штатов и Конгресса неконституционными, а поэтому недействительными, т. е. не имеющими юридической силы.

Доктрины Верховного суда (прецеденты толкования) повлияли существенным образом на содержание как действующей Конституции США, так и текущего законодательства. Многие понятия конституционного законодательства ("междуштатная торговля", "полицейская власть", "совпадающая юрисдикция" и т. д.) были введены в конституционный и законодательный оборот не Конгрессом или легислатурами штатов, а Верховным судом США.

В США в XX в., прежде всего во второй его половине, законодательные источники права все в большей степени играют первенствующую роль в правовых системах штатов и федерации. В течение всей истории США, но особенно с "нового курса" Ф.Д. Рузвельта Конгресс и легислатуры штатов осуществили интенсивную деятельность по изданию законов (статутов и т. д.). Ежегодно Конгресс принимает от 300—400 до 900, а легислатуры штатов — от 10 тыс. до 30 тыс. законодательных актов.

США не избежали общей для подавляющего большинства стран Запада тенденции к кодификации законодательства, в том числе и кодификации общего права по отдельным штатам. Еще в 1796 г. в штате Вирджиния был і ринят уголовный кодекс, подготовленный Томасом Джефферюном.

В отличие от Англии в США по отдельным штатам с 20-х гг. XIX в. проводились определенные работы с целью

систематизировать и кодифицировать право. В штате Нью-Йорк с 1828 г., а в других штатах позднее стали периодически издаваться официальные сборники (компиляции) законодательства штата.

В 1848 году благодаря усилиям известного американского юриста Д.Филда в штате Нью-Йорк были приняты кодексы гражданского и уголовного судопроизводства, которые затем послужили образцом для других штатов. По проекту Филда (с небольшими изменениями) был принят в 1872 г. Гражданский кодекс Калифорнии. Во второй половине XIX в. во многих штатах были разработаны и уголовные кодексы (в Калифорнии в 1872 г., в Нью-Йорке в 1881 г. и т. д.). Все эти кодексы были построены главным образом на общем праве.

Но даже в штатах с частично кодифицированной системой права кодексы не заняли авторитетного места в системе источников права, как это можно видеть в странах континентальной правовой системы.

В глазах американских юристов и судей "кодификация в известном смысле всегда была иллюзией", поскольку не кодексы и законы, а именно судебное право является той доминантой, которая определяет особенности, "лицо" правовой системы США.

С конца XIX в. в связи с потребностями американского общества, и прежде всего предпринимательских кругов, особенно заинтересованных в единообразии правовых норм по всей стране, в США начинается движение за унификацию права в штатах. С этой целью в 1889 г. был создан специальный комитет, который разработал проекты некоторых унифицированных законов (по продаже товаров, торговым бумагам и т. д.), связанных главным образом с регулированием торговли, и рекомендовал их к принятию легислатурами штатов.

В 1892 году была создана Национальная конференция уполномоченных по унификации права штатов, которая рекомендовала штатам одобрить около 200 проектов законов преимущественно по торговому праву. В числе этих актов в 1952 г. к принятию штатами был рекомендован Единообразный торговый кодекс (ЕТК).

Потребности унификации торгового права были столь велики, что практически все штаты ввели ЕТК в действие. Этот Кодекс (с последующими поправками и изменениями)

не был официально принят только в штате Луизиана, хотя некоторые его разделы действуют уже и там.

В XX в. проявилась потребность проведения кодификационных работ и в сфере федерального права. В 1909 г. был принят федеральный Уголовный кодекс, который охватил сравнительно узкий круг вопросов, отнесенных Конституцией США к ведению федерации (государственная измена, подделка валюты, пиратство и некоторые другие).

Быстрый рост числа федеральных законов и актов делегированного законодательства сделал необходимым в XX в. проведение крупномасштабных работ по систематизации и ревизии федерального законодательства. В 1926 г. был составлен, периодически обновляется и один раз в шесть лет переиздается федеральный Свод законов. Он включает 50 разделов. Каждый раздел связан с определенной сферой правового регулирования (например, "промышленность и торговля"; "сельское хозяйство" и т. д.) или с конкретной отраслью и институтом права.

Некоторые разделы представляют собой инкорпорацию (с частичными изменениями и дополнениями) действующего законодательства. Другие составлены как кодифицированные разделы, в которых осуществлены пересмотр и упорядочение отдельных отраслей законодательства. В штатах на основе так называемых единообразных или "примерных" кодексов (например, Единообразного торгового кодекса) происходит унификация права в тех сферах общественной жизни, к которым непосредственную заинтересованность проявляют прежде всего предпринимательские круги.

История гражданского права и правовое регулирование предпринимательства в США. В США гражданское право на протяжении всей его истории, по существу, складывается из отдельных важных правовых институтов — право корпораций, договорное право, собственность и т. д.

Регулирование гражданско-правовых отношений в основном входит в компетенцию отдельных штатов, в некоторых из которых, как было сказано выше, приняты гражданские кодексы (Калифорния, Монтана и др.). Федеральное законодательство даже в XX в. лишь частично затрагивало гражданско-правовые отношения в общем контексте возросшего федерального регулирования экономики.

Большие изменения в истории гражданского права США претерпело **правовое положение лиц** как физических, так и, особенно, юридических.

На юридический статус физических лиц значительное влияние долгое время оказывало законодательство, касающееся правового положения темнокожего населения, именуемого в Конституции 1787 г. "прочими лицами". До гражданской войны негры-рабы вообще не обладали правосубъектностью.

Во второй половине XIX в. — первой половине XX в. формальное освобождение негров и предоставление им прав гражданства еще не означало ликвидации их дискриминационного статуса (в том числе в сфере имущественного оборота). Известное решение Верховного суда конца XIX в., поддержавшего систему сегрегации белых и черных на основе доктрины "раздельных, но равных прав", вело к открытому ущемлению гражданской правосубъектности негров.

Только во второй половине XX в. благодаря серии решений Верховного суда США, пересмотревшего свою былую позицию, а затем и некоторым законам Конгресса о гражданских правах (60—70-е гг.) в американском обществе проблема установления равенства темнокожих американцев и реализации ими гражданских (в том числе имущественных) прав в основном была решена.

В середине XX в. были смягчены также ограничения, которые не давали в полной мере "равной защиты законов" (XIV поправка к Конституции), в том числе в гражданском обороте для замужних женщин, иммигрантов. Был понижен также возраст, с достижением которого связывалось приобретение полной гражданской правоспособности и дееспособности.

Но наиболее существенные экономические и социальные последствия были связаны с развитием **правового статуса юридического лица. В** США, как и в Англии, нет особой общетеоретической конструкции "юридическое лицо" и в качестве такового выступает корпорация. Предпринимательские корпорации в США по сути дела являются аналогом акционерного общества.

Сама юридическая техника конструирования корпорации с некоторыми модификациями позаимствована правовой системой США из английского общего права.

С самого начала законодательное регулирование деятельности корпораций в США было достаточно либеральным и ограничивалось лишь тем, что штаты и в редчайших случаях федерация издавали акты, предусматривающие общие условия организации и деятельности корпоративных объединений.

Любая группа лиц-учредителей, формально согласных с этими условиями, после подачи ими соответствующего заявления регистрировалась в специальном реестре. Она получала права так называемой инкорпорированной корпорации в явочном порядке.

Верховный суд США еще в 1819 г. сформулировал некоторые важнейшие принципы, определившие правовое положение корпорации: "Корпорация является искусственным созданием, невидимым, неосязаемым, существующим только в предположении права, она владеет только теми свойствами, которые или ясно предоставляет ей создающий ее устав или которые свойственны самому ее существованию".

После окончания гражданской войны и последовавшего за ней промышленного бума суды в своих решениях неоднократно заявляли, что корпоративная хартия (устав) является договором между штатами и соответствующим юридическим лицом, а поэтому не может изменяться властями штата ни под предлогом реализации полицейской власти, ни со ссылкой на право устанавливать налоги.

В XX в. предпринимательские корпорации в силу процесса обобществления производства, концентрации и централизации капитала заняли господствующие позиции практически во всех отраслях американской экономики. Так, в последней четверти XX в. в США насчитывалось свыше 2 млн. предпринимательских корпораций (акционерных обществ).

С конца XIX в. и особенно в XX в. значительное развитие получило само **корпоративное (акционерное)** право США. Правовое положение предпринимательских корпораций устанавливалось и устанавливается главным образом законодательством отдельных штатов.

Федеральные власти воздействуют на предпринимательскую деятельность корпораций главным образом косвенно (антитрестовское законодательство, налоговое законодательство, законы о выпуске и о контроле за обращением ценных бумаг и т. д.).

Немаловажную роль в становлении и развитии корпоративного права сыграло судебное прецедентное право. Но затем, особенно в XX в., решающую роль в развитии корпоративного права стало играть законодательство отдельных штатов.

В. настоящее время в каждом из штатов действуют свои собственные законы о корпорациях как общего характера, так и относящиеся непосредственно к предпринимательским корпорациям.

В XX в. Ассоциация американских адвокатов подготовила Примерный закон о предпринимательских корпорациях, который не являлся юридическим актом, но получил, тем не менее, широкое признание деловых кругов США. По его образцу были составлены законы о корпорациях в 35 штатах.

Среди законов отдельных штатов, принятых в последние десятилетия, по своему содержанию и юридической форме особо выделяются Общий закон о корпорациях штата Делавэр 1967 г., Закон о предпринимательских корпорациях штата Нью-Йорк 1963 г., Общий закон о корпорациях штата Калифорния 1977 г.

Стремясь привлечь большие капиталы, отдельные штаты нередко просто соревнуются в выработке законодательства, создающего благоприятные условия для регистрации и полной свободы деятельности корпораций (юридических лиц). В конце XIX в. среди таких штатов на первое место выходит штат Нью-Джерси, где были инкорпорированы наиболее крупные акционерные общества США того времени.

Во второй половине XX в. на первое место среди штатов, имеющих либеральное законодательство о корпорациях, выходит штат Делавэр. Из 500 корпораций-гигантов США 200 инкорпорированы в этом штате.

Удобным, а поэтому привлекательным для корпораций в законодательстве Делавэра является то, что оно предусматривает широкие возможности для распределения прибылей и выплаты дивидендов.

Большая свобода деятельности директоров, предоставленная законодательством Делавэра, сопровождается минимальным государственным контролем со стороны властей штата.

Законодательство о корпорациях в США создало благоприятные условия для инициативных и имеющих необхо-

димые капиталы предпринимателей. При заранее предполагаемых размерах возможного финансового риска они получили стимул искать наиболее выгодные сферы бизнеса. Такое законодательство благоприятствовало организаторам корпораций (в некоторых штатах допускаются корпорации, состоящие из одного лица) в достижении большого производственного и финансового успеха, установлении контроля за целыми отраслями экономики.

В XX в. законодательство штатов о предпринимательских корпорациях предусмотрело достаточно гибкие формы выпуска ценных бумаг, что позволяло руководителям компаний контролировать весь акционерный капитал при обладании сравнительно небольшой частью акций.

Именно к этому вела и демократизация акционерного капитала, при которой ценные бумаги корпораций распространялись среди относительно широкого круга лиц. Но множество мелких держателей таких бумаг реально не имели никакого отношения к контролю за финансами и деловыми операциями корпораций.

Регламентируя внутренние отношения, складывающиеся в предпринимательских корпорациях, законодательство штатов, как правило, расширяло полномочия правления (директоров), тем самым ограничивая права общего собрания акционеров. Практически правление во все большей степени стало подменять собой общее собрание.

Характерным для законодательства о корпорациях последних десятилетий является то, что, предоставляя директорам реальный контроль над деятельностью корпораций, оно предусматривает передачу повседневного управления их делами в руки наемных и профессионально подготовленных управляющих — менеджеров. Эти новые формы управления предпринимательскими корпорациями, рассматриваемые в США как "корпоративная революция", предполагают разделение в корпорациях функций собственника и функций оперативного руководства текущими делами.

Первая функция осуществляется акционерами, прежде всего держателями контрольного пакета акций. Вторая функция связывается со специалистами в области управления и производства ("технократами"). Они наделяются правом принятия самостоятельных решений, в основе которых лежат не только личные интересы в размерах непо-

средственных доходов акционерного общества. Менеджеры, будучи специалистами по маркетингу, осуществляют планирование дальнейшего развития хозяйственной деятельности корпораций с учетом рыночной конъюнктуры, производственных мощностей, требований законодательства и т. д.

Роль и значение менеджеров в управлении корпоративной деятельностью, повышении эффективности производства и его способности оперативно вбирать в себя достижения научно-технического прогресса, использовать передовые информационные и иные технологии в последние десятилетия быстро возрастают.

Само законодательство о корпорациях последних десятилетий, отражая реальные тенденции развития современного американского делового общества, существенно расширило права органов текущего или производственного управления.

Создание системы менеджеров не ущемляет интересов собственников, держателей ценных бумаг корпораций, которые осуществляют реальный контроль за управлением через правления и советы директоров.

В XX в. американское законодательство штатов и на федеральном уровне создало благоприятные условия для организации суперобъединений (холдинговые компании и тресты), участниками которых являются не только отдельные предприниматели, но и целые предпринимательские корпорации.

В 1956 г. Конгресс принял закон, который определил банковскую холдинговую компанию, способную голосовать 25% обладающих правом голоса акций двух или более банков.

С развитием корпоративной формы предпринимательства в США существенные изменения происходили и в **праве собственности.** Мелкие и средние фирмы, которые до окончания гражданской войны играли решающую роль в экономике США, олицетворяли собой ту стадию развития капитализма, для которой характерна прежде всего индивидуальная частная собственность.

Быстрое индустриальное развитие США во второй половине XIX в. и в XX в. не означало исчезновения малого бизнеса, который и сейчас играет немаловажную роль как в экономике страны, так и в повседневной жизни американцев. Но

само развитие современного капитализма привело к утверждению и доминированию ассоциированной корпоративной формы собственности. Эта форма собственности тесно связана не только с частным, но и с общественным интересом.

На первых порах истории американского общества для защиты прав индивидуальных собственников и собственнических интересов предпринимательских корпораций использовались законодательства штатов и традиционные формы исков по общему праву. Но с началом промышленного бума и с утверждением политики экономического либерализма возникла необходимость и в конституционных средствах защиты собственнических прав.

Поскольку сам текст Конституции 1787 г. не предусматривал специальных механизмов защиты частной собственности, Верховный суд США постепенно распространил на индивидуальную и корпоративную собственность V и XIV поправки к Конституции. Эти поправки в общей форме устанавливали, что ни одно лицо не должно лишаться жизни, свободы либо собственности "без должной правовой процедуры" (due process of law).

Так, в 1879 г. при рассмотрении судебного дела, связанного с применением V поправки, суд заявил, что федерации, "равно как и штатам,... запрещено лишать лицо или корпорацию собственности без должной правовой процедуры". В 1889 г. суд уже прямо указал, что корпорация является "лицом" в том смысле, в каком данный термин использован в XIV поправке, а поэтому она не может быть лишена собственности без "должной правовой процедуры".

Таким образом, положение V и XIV поправок к Конституции, имевших первоначально чисто процессуальный смысл, приобрело в конституционном и в гражданском праве материально-правовой характер. Оно превратилось в важное средство защиты права собственности (доктрина "материальной должной процедуры"). Суть этой доктрины состояла в том, чтобы защитить права частных собственников от чрезмерных обременении со стороны государственных властей (федерации и штатов). В одном из судебных дел конца XIX в., где речь шла о праве штата регулировать железнодорожные тарифы, Верховный суд усмотрел ущемление собственнических интересов железнодорожных компаний. Суд, в частности, заявил, что имеющееся у штатов "право регулировать не означает права на разрушение собствен-

ности", а поэтому прямое законодательное вмешательство "равносильно изъятию частной собственности на общественные цели без справедливой компенсации и без должной правовой процедуры".

В последней четверти XIX в. в условиях бурного промышленного роста с установлением сложных отношений в предпринимательском мире новую жизнь получил институт треста (доверительной собственности).

После создания в 1879 г. "Стандард ойл" и его головокружительных успехов движение за создание трестов охватило все основные отрасли производства США (табачное, сахарное и т. д.). Именно в форме треста к концу XIX — началу XX в. утвердились многие из крупнейших монополий США.

В связи с приобретением трестами огромной рыночной власти сам термин "трест" стал синонимом монополии, однако он имел и специальный, более узкий правовой смысл, почерпнутый из английской конструкции доверительной собственности.

В это время правовая форма доверительной собственности использовалась для создания объединения нескольких корпораций (суперобъединений), по которому входящие в него фирмы передавали все свои ценные бумаги с правом голоса специальным доверенным лицам. Скамья доверенных лиц становилась высшим органом управления для всех фирм. Акционеры вошедших в трест корпораций вместо старых акций получали в определенной пропорции сертификаты треста. *

Обмен акций на сертификаты позволял организаторам треста контролировать все фирмы, вошедшие в трест, вырабатывать единую производственную и рыночную политику, устанавливать монопольные цены и вести более жесткую войну против конкурентов, оставшихся вне трестовского объединения.

Хотя данная правовая интерпретация доверительной собственности в 1911 г. была признана по делу "Стандард ойл" как незаконная и нарушающая антитрестовский акт Шермана, сам институт треста получил широкое распространение в американской экономике, в частности при создании сложных банковских объединений.

Корпоративная революция XX в., в основе которой лежат научно-техническая и информационная революции, при-

вела не только к изменению соотношения индивидуальной и ассоциированной частной собственности, она вызвала саму модификацию частной собственности, диффузию ее, более тесную связь с общественным интересом. Дальнейшее обобществление производства и труда придали частной собственности все более ярко выраженный общественный характер.

Наибольшее развитие среди других гражданско-правовых институтов США в **XIX — XX** вв. получило **договорное право.** Именно этот институт, а не право собственности, по сути дела стал стержнем всей правовой системы американского общества, основанного на свободе рыночных отношений и конкуренции.

Возросшая роль договора стала особенно очевидной после гражданской войны в. период стремительного промышленного развития США и формирования динамичной рыночной системы. Совершенствованию договорного права способствовала политика экономического либерализма, при которой сложилась почти неограниченная свобода заключения самых различных соглашений, имеющих юридическую силу. В свою очередь свобода договора была в принципе не связанной собственническими интересами и открывала путь для индивидуальной и корпоративной предпринимательской деятельности.

К концу **XIX** в. в полной мере сформировалась характерная для договорного права США конструкция встречного удовлетворения, основанная на обещании совершить ожидаемые действия. При таком широком понимании договора рыночные отношения получили свое юридическое выражение именно в договорном праве и в основанном на договоре правопорядке.

Значительную роль в становлении и развитии договорного права сыграли в это время суды, в особенности доктрины Верховного суда США. Во второй половине XIX в., когда договорные отношения получили широкое распространение, свобода договора в доктрине Верховного суда была поднята до конституционного уровня. Так, в одном из своих дел Суд прямо указал, что XIV поправка к Конституции включает право граждан заключать договоры.

До конца XIX в. договорные отношения закреплялись прежде всего в прецедентном праве. В XX в. на первый план выступает законодательство штатов. В целом в XIX в. договорное право было переработано в двух направлениях: вве-

дение письменной формы для некоторых наиболее важных видов договоров и "понимание передачи договорных прав в качестве разновидности прав собственности".

В использовании письменного документа, придающего соглашению юридическую силу, стороны и суды во многом опирались на статуты об обманных действиях, которые восходили к английскому средневековому законодательству.

Разработка общего иска "о принятом на себя" с начала XVII в. имела своим результатом то, что неформальные договоры стали в основном обеспечиваться исковой защитой. В отличие от формальных договоров (например, договоры за печатью) неформальные договоры нередко заключались устно.

Поскольку в таких делах американские суды сталкивались с некоторыми сложными проблемами, развитие договорного права шло здесь в направлении признания обязательности письменной формы договора. Практически все штаты приняли по подобию Статута об обманных действиях Англии свои собственные законы. Большая часть этих законов содержала требование использования письменной формы (особенно при заключении договора на сумму более 500 долл.).

Эти положения о недопущении обманных действий при заключении договоров купли-продажи позднее получили свое выражение и в Единообразном торговом кодексе США.

В XX веке под влиянием различных научных, технических, экономических, международно-правовых и иных факторов институт договора претерпел существенные изменения. Значительно усложняются договорные отношения, в том числе под влиянием роста государственного вмешательства в рыночные отношения.

Появляются и получают правовое закрепление многочисленные новые виды договоров (договор лизинга, сочетающего в себе аренду и продажу товара, договоры о передаче разного рода научно-технической информации, обладающей коммерческой ценностью, — ноу-хау и т. д.).

Дифференцируются и приобретают новые формы и традиционные договоры гражданского и торгового права, как, например, купля-продажа, получающая особую юридическую регламентацию в случаях продажи в кредит и с рассрочкой платежа, аукционов, публичных торгов и т.п.

Значительная роль в этом принадлежит ЕТК. Он кодифицировал многие важные сферы торгового права, которые

ранее регулировались отдельными унифицированными законами.

Развивается и система способов обеспечения исполнения договорных обязательств. В законодательстве этот процесс получил полное воплощение в тексте ЕТК. Специальный раздел этого Кодекса, посвященный обеспечению сделок, содержал понятие "обеспечительного интереса". В ЕТК под таким интересом понимался интерес в движимом или недвижимом имуществе, обеспечивающий оплату или исполнение обязательства.

В обстановке усиливающейся рыночной конкуренции, приобретающей нередко жесткий характер под влиянием крупного капитала, явное неравенство сторон в договоре обусловливается не только диспропорциями в их экономической силе. Такое неравенство юридически подкрепляется договорными формами, получившими признание в судебной практике, а в ряде случаев санкционированными самим законодательством.

В XX веке в США, как и во многих других странах Запада, были узаконены (с некоторыми антитрестовскими оговорками и изъятиями) отдельные виды картельных соглашений, ограничивающих договорную свободу их участников, которые лишаются права вести дела с третьими лицами без согласия организаторов картели.

Договорная свобода мелких и средних контрагентов-бизнесменов ограничивается также посредством распространившихся в предпринимательской практике "договоров присоединения".

Крупные компании нередко сами определяют условия заключения ими договоров, фиксируя их в заранее разработанном тексте, который и предлагают всем контрагентам, проявляющим желание вступить с ними в договорные отношения. Последние не могут повлиять на содержание таких договоров, а потому они вынуждены или отказаться от них, или принять их в заранее подготовленном виде.

В области договоров присоединения четко прослеживается общая тенденция гражданского права США — расширить права судов в толковании договора вплоть до изменения или даже исключения из него условий, которые, по мнению суда, являются неразумными.

"Если суд, — гласит ст.2-302 Единообразного торгового кодекса США, — найдет, что договор или какая-то его часть

с точки зрения права были неоправданны в момент его заключения, суд может отказать в принудительном исполнении по этому договору, или он может признать юридическую силу за частью договора без неоправданного условия, или ограничить применение любого такого условия так, чтобы избежать неоправданных последствий".

• Большое распространение получают сделки, заключаемые в связи с реализацией государственных заказов (военных и других), приобретающие, по сути дела, императивный характер, поскольку одной из сторон в них выступают правительственные органы. В таких сделках, получивших название публичных контрактов, равенство сторон является относительным, так как правительственный орган в определенных случаях может своим распоряжением менять договорные условия или даже их прекращать.

Особое значение для договорных отношений имеют в США нормы **антитрестовского законодательства,** содержащиеся прежде всего в Законе Шермана 1890 г., в Законе Клейтона 1914 г. и в Законе о Федеральной торговой комиссии, принятом в том же году.

Антитрестовское законодательство ограничивает или даже запрещает некоторые виды договоров, если они приводят к уничтожению или существенному нарушению рыночной конкуренции. Например, согласно Закону Клейтона объявлялась неправомерной дискриминация в ценах, запрещались "связывающие" и "исключительные" контракты, если в результате их исполнения произойдет существенное ослабление конкуренции или обнаружится тенденция к созданию монополий.

Антитрестовский Закон Робинсона-Патмена 1936 г. запрещал контракты, предусматривающие поддержание единой схемы цен, а также продажу товаров по демпинговым (неразумно низким) ценам с целью уничтожения не столько конкуренции, сколько самих конкурентов.

Закон Шермана запретил также любые соглашения или сговоры физических или юридических лиц, их объединения, особенно в форме треста, если такие договорные и внедоговорные (индивидуальные) действия ведут к существенному ограничению междуштатной торговли или торговли с иностранными государствами.

К антитрестовскому праву непосредственно примыкает и **законодательство о защите прав потребителей.** Соб-

ственно говоря, отдельные нормы, направленные на защиту прав потребителей, содержались еще в Законе о Федеральной торговой комиссии 1914 г. На эту Комиссию среди прочих обязанностей, в том числе наряду с ведением антитрестовских дел, возлагалась также функция по поддержанию определенного "качества" конкуренции и борьба с "нечестными" методами конкуренции. Так, комиссия проводила расследования по выявлению ложной рекламы, фальсификации товара, продажи товаров без должной маркировки и т. д., поскольку данная практика угрожала самим принципам конкурентной борьбы, а также и непосредственно конечным потребителям товара.

Деятельность комиссии показала, что недобросовестная конкуренция является достаточно широко распространенным и опасным для общества явлением, которое требует более радикальных и всеобъемлющих законодательных мер.

Первые специализированные законы по борьбе с ложной рекламой и продажей некачественных продуктов появились уже в 50-х гг. Они были связаны главным образом с фальсифицированной рекламой и со сбытом опасных для здоровья косметических средств и медикаментов.

В 60—70-х гг. в США развернулось широкое движение потребителей, требовавших законодательного запрещения ложной рекламы и продажи некачественных товаров. На федеральном уровне, а также на уровне штатов были приняты общие законы о защите прав потребителей, которые впоследствии пополнялись новыми специальными положениями. Эти законы затрагивали интересы широких кругов населения, являющихся повседневными и массовыми потребителями товаров и услуг. За ними было закреплено право на необходимую и достоверную информацию о приобретаемом товаре, а также законодательные гарантии его надлежащего качества.

Одновременно эти законы затронули интересы и могущественных фирм, стремящихся с помощью слишком энергичной и не всегда добросовестной рекламы вытеснить с рынка определенных товаров своих конкурентов и получить монопольное признание у потребителей.

С законодательством, регулирующим предпринимательскую деятельность, тесно связано и право окружающей среды, **экологическое право.** Последнее представляет собой сравнительно новое явление в правовой системе США,

и его появление связано прежде всего с быстрым ростом вторжения промышленного производства в окружающую природу.

Первые попытки охраны природных ресурсов относятся к концу XIX в. Так, Закон 1891 г. о лесных резерватах явился началом в политике закрепления "общественных земель" в качестве федеральной собственности. Эти земли не подлежали продаже или передаче в собственность частным лицам. На них постепенно создавалась система национальных лесов и парков, заповедников диких животных. Первый в истории США федеральный национальный парк Йеллоустоун был создан на основании актов Конгресса еще в 1872 г.

Уже в XX в. берет свое начало политика охраны среды обитания животных. В 1903 г. был организован первый заповедник диких животных на острове Пеликан во Флориде. Позднее последовал целый ряд законов Конгресса по заповедникам (в 1918, 1958, 1966 гг.). Последний из этих законов, по существу, заложил основы национальной системы заповедников диких животных.

Примерно в это же время получает развитие и другое направление природоохранного законодательства, а именно: обеспечение хозяйственного использования природных ресурсов. Особенно остро эта проблема встала в 70-е гг. в связи с энергетическим кризисом, временным сокращением импорта нефти и возрождением "грязной" угольной промышленности.

В середине 70-х гг. были приняты законы Конгресса, имевшие целью ослабление негативных экологических последствий производственной деятельности. В 40—50-х гг. было принято специальное законодательство, направленное на обеспечение безопасности атомной энергетики. В 1982 г. был принят новый, более развернутый закон о ликвидации отходов ядерного производства. Таким образом, получила развитие еще одна сфера экологического права, связанная с удалением вредных отходов, с предупреждением загрязнения окружающей среды.

В индустриальном обществе США эта проблема становилась общественно значимой и весьма острой. Федеральный конгресс в 1965 г. принял Закон об удалении твердых отходов, впервые признавший эту проблему как национальную.

Была принята также целая серия законов, начиная с 1924 г., о загрязнении нефтью, запретивших сбросы нефтяных отходов в прибрежные воды. В 1990 г. новый Закон о загрязнении нефтью установил порядок определения и взыскания компенсации за ущерб, вызванный нефтяными разливами. С 1955 г. была принята также целая серия законов о контроле за загрязнением воздуха. В настоящее время эти акты получили название "Закон о чистом воздухе".

Уже в 60-х гг. стало очевидным, что решение сложных экологических задач требует комплексного подхода, а следовательно, консолидации и модернизации всего природоохранительного права. В 1969 г. Конгресс США принял Закон о национальной политике в области охраны окружающей среды, а в 1970 г. — Закон об улучшении качества окружающей среды. Эти новейшие законодательные акты сделали экологическую политику **США** более эффективной, тем более, что в их текст в последующем вносились дополнения (о контроле над вредными шумами, о контроле за чистотой воздуха и т. д.).

Большую роль сыграло специальное Агентство по охране окружающей среды, которое получило право издавать предписания, устанавливающие стандарты качества воды, атмосферного воздуха и т. д. Важное значение имело установление обязательной предварительной экологической экспертизы. Это требование укрепило механизмы реализации всего законодательства, поскольку был установлен принципиально новый порядок в принятии административных решений, составной частью которого стал учет не только экономических факторов, но и всех возможных вредных экологических последствий.

Как видим, экологическое право установило механизмы, препятствующие потребительскому и чисто конъюнктурному подходу к природным ресурсам и к окружающей среде.

Особое место среди гражданско-правовых институтов занимает **брачно-семейное право.** Исторически это право относится к компетенции штатов; федеральное право в вопросы семейно-брачных отношений практически не вмешивается.

Таким образом, источником семейного права является законодательство штатов, которое отличается большим разнообразием подходов к различным сторонам семейных и наследственных отношений.

В некоторых штатах в сфере семейного права сохранили свое значение прецеденты общего права. В истории США встречались прямые ссылки судей, рассматривающих семейные споры, на прецеденты не только американских, но и английских судов. Так, в 1820 г. американский суд столкнулся с вопросом о том, обладает ли жена после смерти мужа правом на получение долга по закладной. Спор был решен на основе достаточно старого английского прецедента (Christis Hospital v. Budgin 1712 г.). Со ссылкой на этот прецедент американский суд подтвердил такое право жены.

Большой разнобой в семейном праве разных штатов, постоянно возникающие на этой почве правовые конфликты послужили причиной того, что национальная конференция уполномоченных подготовила, а в 1970 г. рекомендовала штатам принять Единообразный закон о браке и разводе.

Однако уже сложившиеся традиции в брачно-семейном праве, отсутствие единства подходов в законодательстве разных штатов стали причиной того, что подавляющее большинство штатов этот закон не восприняли.

Законодательство разных штатов закрепило их различные подходы уже в самой процедуре регистрации брака. В целом можно выделить два основных подхода к регистрации брака: это гражданское и церковное бракосочетание. Правда, в большинстве случаев для церковного брака необходима предварительная лицензия от соответствующих муниципальных органов.

В некоторых штатах возможно судебное признание в качестве юридического факта и фактически сложившихся брачных отношений, с вытекающими отсюда последствиями (прежде всего для признания детей). Но в принципе законодательство отдельных штатов допускает установление отцовства и для детей, родившихся вне брака.

Что касается разводов, то поводы для него и сами процедуры отличаются еще большим разнообразием, чем регистрация брака. В некоторых штатах на пути к разводу устанавливаются достаточно жесткие преграды, например, требуется доказать в ходе судебной процедуры вину одного из супругов, в том числе нанесение побоев, или грубое обращение, или супружескую неверность и т. д. Регистрации развода в отдельных штатах предшествует раздельное проживание супругов в течение установленного срока

(обычно полугода). В то же время некоторые штаты не устанавливают серьезных препятствий для развода: достаточно обоюдного согласия супругов или одной лишь констатации непоправимого распада семьи. Среди штатов, законодательство которых в отношении развода является либеральным, особенно выделяется Невада, куда, как правило, и. обращаются супруги, стремящиеся к скорейшему оформлению развода.

Законодательство штатов не совпадает и в вопросах имущественных взаимоотношений супругов, хотя в принципе по сравнению с **XIX** в. имущественные права женщин существенно расширились. Наиболее распространенным является режим раздельной собственности супругов, но в отдельных штатах допускается режим общности имущества.

Исторически в разных штатах сложился и неодинаковый порядок наследования. Повсеместно признается наследование не только по закону, но и по завещанию. Пропорции между этими двумя наследственными массами во многих случаях различны. Порядок наследования, как правило, существенно различается в зависимости от размера наследства. При наследовании небольшого по размерам имущества требуется лишь выполнение обычных формальностей. Когда речь идет о крупных состояниях, то формальности становятся более сложными, а главное — законодательство предусматривает особый судебный контроль на период открытия наследства.

Для управления наследуемым имуществом назначаются особые лица, выступающие в качестве исполнителей завещания. В их функции входит не только выполнение воли завещателя, но и соблюдение интересов законных наследников и кредиторов.

Развитие трудового законодательства в XIX—XX вв. **В** силу определенных исторических условий формирования рабочей силы в США в XIX в. организация профсоюзов и трудовое право прошли в своем становлении длительный и трудный путь.

Многие положения английского общего права были в условиях США использованы для создания преград организованному рабочему движению. Еще в 1806 г. в связи с забастовкой сапожников в Филадельфии суд использовал доктрину общего права о "преступном сговоре", которую

применил к объединению рабочих, ставивших своей целью повышение зарплаты. По существу, в XIX в. на основе этой доктрины в судебной практике США выработалось представление о незаконности профессиональных союзов рабочих и организованных забастовок. Этому способствовала и доктрина экономического либерализма, согласно которой нормальным условием развития капитализма являлись индивидуальные трудовые соглашения рабочих и предпринимателей.

В США рабочим приходилось бороться за свои права на объединение. В 1842 г. суд в Массачусетсе был вынужден признать, что законность "союза определяется средствами, которые он применяет". Это решение постепенно привело к отказу в судах США от презумпции виновности и незаконности профсоюза. Однако судебные преследования профсоюзов продолжались, но уже с упором на их "незаконные" методы борьбы с предпринимателями, а соглашения рабочих о стачке и других совместных действиях по-прежнему рассматривались как преступный "сговор".

После Гражданской войны в США в некоторых штатах (Миннесота, Пенсильвания) появились специальные законы, устанавливающие тюремное заключение и штрафы за подстрекательство к забастовке, за умышленные помехи в работе железных дорог, т. е. за организацию стачек железнодорожников, и т.п.

Американские предприниматели широко использовали для борьбы с организованным рабочим движением "свободу договора", т. е. договорные методы давления на рабочих. Так, в конце XIX— начале XX в. широкое распространение получили договоры "желтой собаки", согласно которым рабочий, поступая на работу, заранее отказывался от права присоединения к профсоюзу и от участия в забастовках.

В случае нарушения этих условий рабочего увольняли. Такая "договорная" практика была столь откровенно антирабочей, что Конгресс вынужден был запретить ее особым законом, но Верховный суд США признал этот закон неконституционным, как недопустимое вмешательство в отношения собственности.

С вступлением США в эпоху индустриально развитого общества для нейтрализации организованного рабочего движения предприниматели стали использовать и такие спе-

цифические средства, как судебные приказы (injunctions) и антитрестовское законодательство.

В случае забастовки предприниматели обращались в суд с утверждением, что бастующие рабочие своими действиями могут принести собственности "непоправимый вред", и с просьбой выдать судебный приказ, запрещающий забастовку. Суды, как правило, выдавали такие приказы, и организаторы забастовки, если они не соблюдали запрет, привлекались к уголовной ответственности за "неуважение к суду". Так, в 1895 г. была подавлена одна из крупнейших в истории США забастовка железнодорожников, а ее руководитель — видный деятель рабочего движения США Е. Дебс был приговорен к тюремному заключению за отказ подчиниться судебному приказу.

Образец юридической казуистики представляли собой решения американских судов, усмотревших в забастовках и иных приемах согласованной профсоюзной борьбы нарушение антитрестовского закона Шермана. Суды произвольно приравнивали профсоюзы к "монополиям", а их деятельность — к "сговорам с целью ограничить торговлю". За первые 7 лет действия закона Шермана федеральные суды 12 раз признавали виновными рабочие организации и только один раз нарушение закона было обнаружено в действиях предпринимателей. По антитрестовским процессам "виновные" профсоюзы присуждались к возмещению в тройном размере убытков, которые хозяева понесли в результате действий профсоюза.

В США во второй половине XIX — начале XX в. под давлением общественного мнения были приняты ограниченные по сравнению с Западной Европой законы о детском и женском труде. Такие законы были приняты легислатурами отдельных штатов, но попытки их осуществления натолкнулись на сопротивление федеральных судов. Верховный суд признавал такие законы неконституционными как противоречащие XIV поправке к Конституции.

Суд заявил, что законодательное ограничение продолжительности рабочего дня лишает работника конституционного права на более продолжительный рабочий день. Так, с помощью юридической казуистики и пользуясь неоднородностью рабочего класса и расколом рабочего движения, Верховный суд США в течение длительного времени блокировал принятие законов о труде и иных социальных за-

конов, которые в США отставали даже от соответствующего законодательства некоторых латиноамериканских стран.

Договорные отношения рабочих и предпринимателей в США принимали искаженные формы также благодаря законодательству, устанавливающему расовую сегрегацию и дискриминацию в области труда и условий жизни негритянского населения. Верховный суд своей печально знаменитой доктриной "раздельных, но равных прав", а также другими доктринами поддержал законодательство и фактическую практику в отдельных (особенно южных) штатах, направленные на установление более тяжелых условий труда и низкой заработной платы для темнокожих американцев по сравнению с белым населением.

Качественные изменения в трудовом праве США стали происходить лишь с 30-х гг. XX в. в результате активизации федеральной политики в сфере трудовых отношений, построенной на принципе социального мира и создания справедливых условий труда.

К числу важнейших федеральных законов о труде, принятых за этот период, относятся уже рассмотренные выше (см. гл. 8) законы Вагнера 1935 г., Закон Тафта-Хартли 1947 г., Закон Блэка-Коннери 1938 г., Закон Лэндграма-Гриффина 1959 г. и некоторые другие законы общего характера. Вместе с тем, важную роль в развитии трудового и социального законодательства сыграли и такие специализированные законы, как Закон против судебных приказов, касающихся профсоюзов, 1932 г. (Закон Норриса-Ла Гардии), Закон о равной оплате труда мужчин и женщин 1963 г., Закон о гражданских правах 1964 г. (титул 7), Закон о дискриминации в трудовых отношениях по возрасту 1967 г., Закон о правах инвалидов 1990 г.

Перечисленные выше законы, являющиеся основой федерального трудового и социального законодательства, регламентируют, прежде всего, коллективные трудовые отношения, т. е. отношения между предпринимателями и профсоюзами. Они определяют правовое положение профсоюзов, коллективных договоров, регулируют забастовки, пикеты, регламентируют заработную плату, продолжительность рабочего дня, особенности труда отдельных категорий государственных служащих, содержат нормы, касающиеся охраны труда, особенности норм труда женщин, подростков, молодежи.

Как известно, Конституция США, согласно X поправке, предоставила штатам полномочия создавать свои законы о труде. С 30-х гг. законодательная деятельность штатов в этой области, как и федерации, заметно активизируется.

Законы штатов о труде, как правило, совпадают по содержанию с федеральными трудовыми законами. В некоторых штатах, например, изданы "малые законы" Тафта-Хартли, Лэндграма-Гриффина и т. д.

В большинстве штатов законы устанавливают уровень заработной платы, продолжительность рабочего времени. В отдельных штатах существуют нормы, отсутствующие в федеральном законодательстве (например, о продолжительности обеденных перерывов).

Однако, как правило, законы штатов о труде касаются меньшего круга вопросов, чем федеральное законодательство, а в некоторых штатах свое регулирование трудовых отношений вообще отсутствует: используется федеральное законодательство.

Трудовое законодательство, как федерации, так и штатов, определяет лишь общие направления и правила борьбы за установление условий труда. Сами эти условия и нормы труда регулируются в коллективных договорах. Таким образом, коллективные договоры занимают исключительно важное место в трудовом праве и в самой профсоюзной практике.

Важнейшей частью трудового права являются такие нормы общего права, которые складываются из судебных решений, в особенности из решений Верховного суда, определяющих положение профсоюзов, коллективных договоров, забастовок.

Реализация трудового законодательства обеспечивается специальными административными органами, возможность существования которых предусматривается законами. Таковы, например, Национальное управление по трудовым отношениям, созданное и усовершенствованное в соответствии с законами Вагнера и Тафта-Хартли; Управление по заработной плате и рабочему времени; Национальное управление по вопросам посредничества и др.

В компетенцию этих органов входит толкование соответствующих законов, рассмотрение трудовых споров. Обязательную силу их решениям придает суд.

Развитие уголовного права и процесса. В соответствии с Конституцией США уголовное право, за исключением

тех его норм, которые имеют общефедеральное значение, отнесены к ведению (юрисдикции) отдельных штатов. В первые десятилетия истории США уголовное право развивалось в значительной степени под воздействием английского общего права. Оно привнесло в право США много правовых понятий и конструкций, например деление преступлений на фелонии и мисдиминоры, а также специфические, чисто английские составы преступлений и т. д.

Со временем многие прецеденты английских судов органически включались в формирующееся американское общее право.

Но уже в XIX в., когда начинаются законодательные работы по упорядочению уголовного права штатов, все большую роль стали играть статуты легислатур отдельных штатов. Во многих штатах, начиная с 40-х гг. XIX в., разрабатываются уголовные кодексы, которые представляли собой, как правило, разделы свода законов штатов, относящиеся к уголовному праву. Они во многом были построены на традиционных доктринах и конструкциях общего права.

В 70-х гг. XIX в. была предпринята попытка кодификации уголовного законодательства федерации. Она нашла свое выражение в составлении специального раздела о федеральных преступлениях в своде законов США. Однако в более полном виде систематизация федерального законодательства была осуществлена в Уголовном кодексе 1909 г. Последний в 1948 г. в виде кодифицированного акта был включен в раздел 18 свода законов США.

Однако внутренняя гармония в федеральном Уголовном кодексе не была достигнута, поскольку он представляет собой не единое целое, а изложение отдельных федеральных уголовных законов.

С технико-юридической точки зрения, 18-й раздел свода законов был явно неудовлетворительным, а поэтому в США вскоре развернулось движение за радикальную реформу федерального уголовного законодательства, за составление нового и "полнокровного" уголовного кодекса. Однако ни один из проектов, направленных на модернизацию и доктринальное совершенствование уголовного кодекса, не получил поддержки в Конгрессе США.

Но в 1984 г. при президенте Рейгане в период разгара борьбы с возросшей преступностью, особенно организованной, Конгресс принял Комплексный закон о контроле над

преступностью, предусмотревший усиление уголовной репрессии по отношению к особо опасным видам преступности (терроризм, сбыт наркотиков и т. д.).

Практика применения этого закона показала, что для эффективной борьбы с преступностью нужны не отдельные уголовные законы и изолированные меры, а направленная и скоординированная государственная политика, осуществляемая как штатными, так и федеральными органами.

Разработка такой государственной политики борьбы с преступностью, представляющей собой одну из самых острых социальных проблем американского общества, сделала необходимым и сближение уголовно-правового законодательства разных штатов.

Именно на уровне штатов преступность приобрела особенно большие размеры, а многочисленные уголовные акты и кодексы штатов, которые приняты во всех 50 штатах, оказались недостаточными. Низкому уровню результативности борьбы с преступностью способствовал большой разнобой, далеко не всегда оправданный, в уголовном законодательстве разных штатов.

Противоречия, а также и пробелы в уголовном законодательстве отдельных штатов легко использовались преступным миром. Поэтому в середине XX в. параллельно с движением за модернизацию федерального Уголовного кодекса развернулось движение за унификацию уголовного законодательства на уровне штатов.

Одним из результатов этого движения стала разработка Институтом американского права в 1962 г. Примерного уголовного кодекса. Хотя этот кодекс имеет неофициальный характер и служит лишь как образец рационального и более совершенного в технико-юридическом отношении документа, он оказал большое влияние на уголовные кодексы отдельных штатов, способствовал их сближению. Итогом стало принятие новых уголовных кодексов в более чем 40 штатах.

Эти кодексы в большей степени, чем предыдущие, отличаются единообразием, более высоким уровнем систематизации и общей либеральной направленностью.

Как было указано выше, деление преступлений на две основные группы — фелонии и мисдиминоры — было позаимствовано в США из английского права. В ходе развития законодательства по штатам эта классификация претерпе-

ла заметное изменение. Фелонии и мисдиминоры были в свою очередь разделены на несколько классов. Но тем не менее эта традиционная классификация сохранилась и во второй половине XX в., когда в самой Англии в результате реформы права эта средневековая классификация была упразднена.

В уголовном праве США фелонии по сравнению с мисдиминорами — это тяжкие преступления, которые влекут за собой лишение свободы на срок более года. Соответственно группу мисдиминоров составляют менее тяжкие деяния.

Различия между этими двумя группами преступлений имеют не только материально-правовое, но и процессуальное значение. Так, в отношении лиц, совершивших тяжкие преступления, требуется меньше формальностей для ареста, но в то же время необходимо привлечение к делу адвоката.

Основными видами наказаний в XX в. в США на федеральном и штатном уровне выступают смертная казнь, лишение свободы, пробация и штраф. В качестве дополнительных наказаний судом назначаются конфискация имущества, установление обязанности возместить причиненный ущерб, лишение прав (например, на вождение машины) и т. д.

В целом в XX в. система наказаний в американском праве по сравнению с XIX в. существенно либерализировалась, что нашло отражение, в частности, в отношении к смертной казни. В прошлом веке она предусматривалась как в федеральном законодательстве, так и в законах отдельных штатов в случае совершения тяжких государственных или общеуголовных преступлений.

Широкое движение за отмену смертной казни развернулось в США позже, чем во многих странах европейского континента, лишь во второй половине XX в. В результате некоторые штаты приняли законы об отмене смертной казни. Сократилось число смертных приговоров и в тех штатах, где таковые предусматривались законодательством. С 1967 г. в США, по существу, был установлен мораторий на исполнение смертных приговоров, что привело к образованию своеобразной "очереди смертников".

Поскольку указанный мораторий не имел официального значения, а суды штатов выносили новые смертные приговоры, в 1972 г. Верховный суд США сформулировал свою

принципиальную позицию по этому вопросу. Суд признал смертные приговоры, вынесенные на основе действовавших тогда уголовных законов штатов, в качестве "жестоких и необычных" мер наказания, противоречащих VIII поправке к Конституции.

Суд рекомендовал штатам пересмотреть их законодательство с тем, чтобы более точно определить условия назначения смертной казни как исключительной меры наказания. Законодательные органы штатов последовали указанию Верховного суда, и в новом своем решении 1976 г., а затем и в последующих решениях Верховный суд признал, что в существующих условиях смертная казнь в принципе не является антиконституционной мерой наказания, но, ссылаясь на ту же Конституцию, Суд ограничил возможность ее применения некоторыми условиями: совершение тяжкого убийства или убийства, последовавшего в результате другого тяжкого преступления. Применение смертной казни не допускалось к лицам, не достигшим к моменту преступления 16 лет. При вынесении приговора суду присяжных должна была быть предоставлена возможность выбора между смертной казнью и пожизненным заключением.

К началу 90-х гг. XX в. смертная казнь (электрический стул, газовая камера и т. д.) продолжала сохраняться как мера наказания в 36 штатах. Смертная казнь предусматривается также и федеральным законодательством, главным образом в случаях совершения тяжких государственных, воинских, а также некоторых общеуголовных преступлений. Так, специальным актом в 1988 г. Конгресс предусмотрел установление смертной казни в случае убийства торговцами наркотиков федерального служащего.

Основным наказанием за совершение тяжкого уголовного преступления является лишение свободы на разные сроки вплоть до пожизненного. В зависимости от характера преступления и личности преступника лишение свободы может назначаться с отбыванием наказания в тюрьмах с разным режимом.

Уголовное законодательство США последних десятилетий отходит от практики предоставления судьям возможности устанавливать неопределенные сроки лишения свободы с правом тюремной администрации практически предрешать вопрос об условном освобождении заключенного. В частности, Комплексный закон о контроле над преступно-

стью 1984 г. предписывает федеральным судам устанавливать точные сроки лишения свободы для лиц, совершивших преступление с применением насилия, а также для рецидивистов.

Гуманизация уголовного права получила свое выражение в широком использовании такого вида наказания, как пробация, которая является своеобразной альтернативой к лишению свободы. Она не предполагает тюремного заключения, но ставит осужденного на определенный срок под жесткий контроль специальной службы наблюдения.

Штраф применяется в соответствии с кодексами штатов как в качестве альтернативной санкции за тяжкие преступления, причем предусматривается уплата крупных сумм, так и в качестве основной меры наказания при совершении мисдиминора (как правило, в небольших размерах).

В последние десятилетия уголовная политика и право США направлены на скоординированную борьбу со сравнительно новыми и опасными видами преступлений (с организованной преступностью, торговлей наркотиками, компьютерной преступностью и т. д.).

Координация усилий федеральных органов и соответствующих органов штатов в области компьютерной преступности нашла свое выражение в Законе 1986 г., предусматривающем наказания за незаконное использование базы компьютерных данных, а также за другие злоупотребления в сфере электронной техники. Под влиянием этого закона к концу 80-х гг. в США легислатуры 47 штатов приняли аналогичные законы, призванные предотвратить компьютерную преступность.

Дуализм законодательства (федерации и штатов) отчетливо отразился и в истории уголовно-процессуального права. Значительное влияние на судопроизводство и все уголовно-правовые процедуры США оказали судебные традиции английского общего права.

Уже в XIX в. эти традиции дополняются новым законодательством штатов, но англосаксонская основа американского уголовно-процессуального права остается незыблемой и в настоящее время. В некоторых штатах были составлены уголовно-процессуальные кодексы, которые, например в Калифорнии, были объединены с уголовными кодексами.

С конца XIX в. и в XX в. все вопросы, касающиеся уголовного процесса и судопроизводства, включаются в виде

самостоятельных разделов в своды законов штатов. В области уголовного процесса в штатах законодательство и судебная практика сохраняют достаточно существенные различия. Они в силу консерватизма самой судебной процедуры преодолеваются медленнее, чем в других сферах американского права. Составленный еще в 30—40-х гг. XX в. Примерный уголовно-процессуальный кодекс не оказал существенного влияния на законодательство большинства штатов.

- На федеральном уровне процесс консолидации уголовно-процессуального законодательства нашел свое выражение в разделе 18 Свода законов США. В 1948 г. в этот раздел была включена особая вторая часть "Уголовный процесс". Некоторые важные положения процессуального права нашли свое отражение и в разделе 28 Свода ("Судоустройство и судебная процедура").

Важные доктрины, относящиеся к уголовному процессу (прежде всего к гарантиям прав обвиняемого), были сформулированы в серии решений Верховного суда (особенно в 60-е гг. XX в. при главном судье Э. Уоррене).

Исторически уголовный процесс штатов и федерации складывается из нескольких стадий. Первой из них является предварительное расследование. Оно осуществляется большим" количеством должностных лиц и органов как на уровне штатов, так и на уровне федерации. Какая-либо субординация между ними отсутствует. В штатах предварительное расследование осуществляется прежде всего полицией графств, городов и т. д., не имеющих единого центра и действующих часто изолированно и не всегда скоординированно. Важную роль в расследовании преступлений штатов играет атторнейская служба.

Если полицейские и другие должностные лица штатов расследуют преступления, не выходящие за пределы штата, то федеральные органы расследуют преступления, предусмотренные федеральным законодательством.

Здесь большую роль в раскрытии преступлений играет Федеральное бюро расследований (ФБР), формально подчиненное генеральному атторнею США, но фактически действующее самостоятельно. Сотрудники ФБР расследуют дела, входящие в федеральную юрисдикцию. Сюда относятся прежде всего наиболее серьезные преступления (шпионаж, терроризм, похищение людей, ограбление банков, организованная преступность и т. д.).

Функции расследования по уголовным делам осуществляют и некоторые другие федеральные службы и должностные лица, прежде всего федеральные атторнеи, которые помимо всего контролируют действия полицейских.

В расследовательской деятельности федеральные атторнеи, имеющие свой небольшой аппарат детективов, действуют независимо даже от генерального атторнея. Они наделены правом возбуждать уголовные дела и предъявлять обвинение. В основном сами же расследования преступлений проводятся полицией.

Полицейские и атторнеи обладают широкими полномочиями в ведении предварительного следствия. Они могут собирать данные о самом факте преступления, разыскивать скрывающихся преступников, производить аресты подозреваемых и допрашивать их и т. д. Но аресты, обыски и некоторые другие следственные действия осуществляются полицией, как правило, с предварительной санкцией суда. Верховный суд США в 60-е гг. (дело Гедеона) закрепил за обвиняемым при допросе в полиции право на присутствие адвоката.

Второй стадией в уголовном процессе является решение вопроса о предании обвиняемого суду. Здесь важная роль принадлежит атторнеям федерации и штатов.

Во многих штатах обвинитель (атторней или должностное лицо полиции) может сам предъявить обвинение и направить дело в суд. В федеральной системе, а также в некоторых штатах все серьезные обвинения должны быть представлены Большому Жюри, состоящему из постоянных заседателей. Последние могут вынести вердикт о привлечении обвиняемого к уголовной ответственности и о передаче дела в суд.

Характерной особенностью Большого Жюри является то, что оно рассматривает материалы следствия в состязательной форме в присутствии не только прокурора, но и обвиняемого или его защитника. Если Большое Жюри отказывается вынести вердикт, дело против обвиняемого прекращается. После вынесения неблагоприятного для обвиняемого вердикта ему официально сообщают о предъявленных обвинениях и о дне суда.

Если обвиняемый малоимущий, то судом ему назначается адвокат.

Большинство предъявленных обвинений не доходят до судебного разбирательства главным образом из-за недос-

таточности улик. Обвинитель сам часто считает невозможным продолжать судебное дело. Значительное число дел заканчивается сделкой о признании вины между обвинителем и обвиняемым в обмен на обещание менее серьезного обвинения или на сокращение срока наказания и т. д.

Третья стадия уголовного процесса — судебное разбирательство дела. Традиционной чертой американского уголовного судопроизводства является то, что подсудимый имеет право на суд присяжных, если ему угрожает больше чем 6-месячное заключение. Жюри присяжных в большинстве американских штатов состоит из 12 человек, отобранных из представителей разных слоев общества.

Процедура судебного рассмотрения уголовных дел детально разрабатывается законодательством штатов и федерацией, а в некоторых случаях вытекает из прецедентов общего права.

Судебное заседание начинается с общей инструкции, которую дает судья присяжным. Затем обе стороны в процессе дают краткое изложение своей позиции. Американское судопроизводство последовательно придерживается принципа состязательности.

Судья в основном оставляет свободу действий за сторонами процесса. Последние как бы ведут между собой борьбу путем неожиданного представления доказательств, вызова свидетелей для допроса, а также имеют право на перекрестный допрос.

Хотя по многим уголовным делам суду представлены объемные документы разного рода, в том числе и письменные показания под присягой, основное внимание в ходе судебного разбирательства уделяется устным выступлениям (свидетелей, экспертов, прокурора, адвоката, обвиняемого и т. д.).

Одной из особенностей американского состязательного процесса является то, что в течение всего судебного разбирательства действует презумпция невиновности подсудимого. Бремя доказывания вины обвиняемого лежит на стороне обвинителя, который должен убедить в своей правоте коллегию присяжных. При этом большую роль играет правило о допустимости и недопустимости доказательств. Это правило имеет большое значение в ходе судебного разбирательства дела, ибо осуждение подсудимого возможно толь-

ко на основе допустимых, т. е. полученных законным путем доказательств.

Доказательства, добытые с нарушением процессуальных правил, особенно в результате таких процессуальных действий, как обыск и арест, не могут быть использованы обвинением и отвергаются судьей. Как нарушение должной правовой процедуры рассматриваются, например, доказательства, добытые полицией при обыске в присутствии понятых и экспертов, но без представителей защиты.

Большую роль в развитии правила допустимости доказательств сыграли решения Верховного суда 60—70-х гг. Так, в известном решении по делу Миранды было указано, что перед допросом обвиняемый должен быть предупрежден о том, что он имеет право на молчание, т. е. отказаться давать показания, а также дать согласие на показания в присутствии адвоката. Обвиняемый может потребовать исключения любых признаний, полученных, например, путем незаконной слежки.

Важным решением по делу Меппа в 1961 г. был установлен запрет на использование в судебном процессе доказательств, полученных незаконным путем.

Заключительной стадией уголовного процесса является решение главного вопроса о виновности или невиновности обвиняемого. Право решать этот вопрос принадлежит жюри присяжных, а не судье. В некоторых штатах присяжные определяют не только виновность обвиняемого, но и меру наказания.

Вердикт (приговор), который выносит жюри, должен быть единогласным. Если такого единогласия не удается достигнуть и судья не может повлиять на позицию присяжных, то он объявляет суд недействительным по причине отсутствия единогласия присяжных.

В большинстве штатов вынесение приговора осуществляется судьей. Судья обладает большой свободой в выборе соответствующей закону и обстоятельствам дела меры наказания. Для последних десятилетий характерна тенденция к некоторому сокращению свободы судейского усмотрения.

Лишь небольшое число уголовных дел рассматривается и разрешается на основе суда присяжных. Значительное большинство дел в штатах единолично рассматривается

судьей в упрощенном порядке. Это так называемое суммарное судопроизводство позволяет рассматривать дела без соблюдения строгих формальных правил, в ускоренном порядке.

Решающее доказательственное значение по таким делам имеют протоколы и рапорты полиции, а также показания самих полицейских в качестве свидетелей обвинения. Сроки наказания по таким делам не превышают 5 лет лишения свободы.

Глава 21. Право Франции

Французская революция XVIII в. и право. Глубокое вторжение Французской революции XVIII в. в сферу права явилось результатом общего кризисного состояния общества, а также явного несоответствия средневекового права насущным потребностям развития страны.

В отличие от Англии во Франции накануне революции правовая система была более архаичной и консервативной, мало соответствовала требованиям времени, препятствовала наступлению назревших социальных и политических перемен.

Недовольство третьего сословия дореволюционным правом усугублялось еще и тем, что в стране по сути дела не было единого национального правового комплекса, а царила правовая разобщенность. Во Франции, "меняя почтовых лошадей, меняют право", — точно подметил Вольтер. Правовой партикуляризм дорого обходился торговцам и предпринимателям.

Сокрушительная критика основных устоев феодального права в работах французских просветителей XVIII в. еще до начала революции идейно подготавливала падение старых правовых порядков. "Хотите вы иметь хорошие законы? — писал Вольтер. — В таком случае сожгите ваши законы и выработайте новые".

Требования коренной реформы права, в частности создания единой национальной правовой системы, содержались в многочисленных наказах третьего сословия своим депутатам в Генеральных штатах в мае 1789 г.

Рационалистическая философия XVIII в. с ее верой в абстрактного человека, вне конкретного общества и времени, позволила идеологам революции не только выявить легкоуязвимые стороны феодального права, но и наметить основные направления в создании универсальной правовой системы.

Поэтому в ходе революции ее лидеры смогли подняться до больших правовых обобщений, до провозглашения принципов нового права.

Именно такой глобальный подход к праву проявился уже в Декларации прав человека и гражданина 1789 г., которую Мирабо называл документом "для всех народов, на все времена". Авторы декларации и других актов революции считали, что "единственным оракулом законодателя должна быть сама природа".

Такая направленность Декларации 1789 г. и Конституции 1791 г. свидетельствовала о решимости французских революционеров вторгаться, порой достаточно опрометчиво, в самые сложные и тонкие вопросы права.

Отвергая свойственные старому режиму произвол и беззаконие, французские революционеры вместе с тем приняли на себя обязательство построить новый правовой порядок на "твердой основе закона".

Основанное на четких и определенных принципах, конституционное и текущее законодательство французской революции (в отличие от английской) активно вторгалось в самые разные стороны жизни общества, освобождало его от сковывавших пут средневекового права.

В юридическом плане эти законы были далеки от совершенства, но зато они отражали характерные для того времени революционный пафос и энтузиазм. Поток революционного законодательства сметал старое право, расчищал дорогу для установления во Франции свободного предпринимательства.

Большая часть законов, принятых Учредительным собранием, была направлена именно на создание нового общества, свободного от средневековых институтов. 29 августа и 18 сентября 1789 г. Учредительное собрание приняло законы, отменяющие старые регламентации и ограничения при продаже зерна, и положило тем самым начало утверждению принципа свободы торговли.

В октябре было отменено дореволюционное запрещение брать проценты по займу, что открыло простор для кредитных операций. 29 сентября 1790 г. была запрещена вечная аренда, являвшая собой типичный институт феодального права, и установлен максимальный срок имущественной аренды — 99 лет.

В феврале 1791 г. Учредительное собрание упразднило средневековые цехи. Важное значение имел Закон от 2—17 мая 1791 г., который отменял феодальные ограничения в торговле, ремесле и декларировал свободу предпринимательства. Статья 7 этого Закона гласила, что "любое лицо

имеет право заниматься таким делом или выбирать такую профессию, ремесло или торговлю, которые оно сочтет желательными".

Политику Учредительного собрания в этом направлении продолжили Законодательное собрание и Национальный конвент. Декрет Конвента от 9—12 марта 1792 г. отменял личное задержание за долги.

Ту же цель отмены феодальных порядков в конечном счете преследовала и реформа наследственного права. В марте 1790 г. был отменен такой характерный феодальный институт, как майорат. Законы 8—15 апреля 1791 г. установили полное равенство детей при разделе наследства.

В сентябре 1792 г. в период жирондистского правительства был принят закон о секуляризации актов гражданского состояния: был введен обязательный гражданский брак, признавалась широкая свобода развода, были уравнены в правах законные и внебрачные дети.

Радикальное законодательство французской революции в значительной степени явилось результатом длительной и упорной борьбы со средневековыми порядками представителей третьего сословия, прежде всего крестьянских масс, которые в буквальном смысле слова "огнем писали свою революцию". Характерно в этом отношении рассмотренное выше аграрное законодательство революции (см. гл. 3).

Сменявшие друг друга революционные правительства не только осуществляли преобразования в области права, но и предпринимали определенные шаги к его систематизации. Учредительное собрание еще в декрете от 21 августа 1790 г. заявило о необходимости составить кодексы гражданского, уголовного и процессуального права, "простые, ясные и согласованные с конституцией".

Положение о кодексе гражданских законов, "общих для всего королевства", было включено в Конституцию 1791 г. Но бурное и непредвиденное развитие революции помешало новой власти осуществить все задуманные кодификационные работы. Правительственная власть в ходе революции не была достаточно прочной для того, чтобы обеспечить стабильность в праве. Наконец, требовалось время, чтобы найти наиболее точные и практичные правовые формы для закрепления общих правовых принципов.

Учредительное собрание успело разработать лишь **Уголовный кодекс (УК),** который был принят в 1791 г. Составители УК (Лепелетье и др.) опирались на просветитель-

ские идеи в области уголовного права, которые еще до революции высказывали такие мыслители, как Беккария, Монтескье, Вольтер. Авторы УК стремились перевести на конкретный язык уголовного закона демократические положения Декларации 1789 г.

Но уже в этом первом уголовном кодексе нового времени наметился явный разлад между просветительскими и гуманистическими идеями дореволюционного периода и консервативной позицией фейянов в Законодательном собрании.

УК 1791 г. имел простую и четкую структуру. В'первой его части ("О наказаниях") была осуществлена тщательная регламентация наказаний, которые отныне допускались во Франции в соответствии с принципом nulla poena sine lege. В перечне наказаний отсутствовали типичные для средневековой эпохи членовредительские наказания. Во второй части УК ("О преступлениях и наказаниях") содержалось исчерпывающее перечисление деяний, которые рассматривались как преступление, исходя из принципа nullum crimen sine lege. Это также было большим прогрессом по сравнению с феодальным уголовным правом. Исключались так называемые религиозные преступления, наказания в принципе были соразмерны преступлениям и т.д.

Специфической особенностью УК 1791 г. были абсолютно определенные санкции, т.е. каждому преступлению соответствовало строго фиксированное наказание. Такая система, естественно, исключала всякий произвол суда при выборе меры наказания и отражала реакцию революционного законодателя на многочисленные злоупотребления королевских судей в дореволюционную эпоху. Но она была слишком казуистической, а поэтому мало практичной.

Все преступления, по Кодексу, делились на две группы: преступления против публичных интересов и против частных лиц. Последние в свою очередь распадались на преступления против личности и против собственности. Охране частной собственности УК уделял много внимания, ей посвящались 48 из 125 статей Кодекса.

Наказания в УК хотя и были существенно смягчены по сравнению со средневековым правом, все же оставались достаточно суровыми. Смертная казнь, которая проводилась публично, назначалась в 35 случаях.

Сохранялись позорящие наказания: публичный обряд лишения чести, выставление у позорного столба. Узакони-

вались также каторжные работы, предусматривалось длительное одиночное заключение.

УК 1791 г. при всей его непоследовательности был кодексом именно революционной эпохи. Для него была характерна вера в неограниченные возможности свободного правотворчества. Революционное правосознание охотно воспринимало простые и решительные подходы к конструированию как законодательства в целом, так и уголовного права в частности.

С развитием революции в законодательстве, особенно в аграрном, все определеннее проявлялась его антифеодальная направленность, яснее формулировались цели и принципы нового права. Но включение в революцию широких слоев общества, в том числе и его низов, все в большей степени придавало законодательству чрезмерный максимализм, который подрывал уже не только старое право, но и основы правовой культуры, порождал правовой нигилизм.

Правовая система Франции и ее развитие в XIX—XX вв. Революционная эпоха не благоприятствовала созданию цельной и законченной правовой системы. Она привела к созданию достаточно разрозненного и часто не согласованного права.

Французская революция XVIII в. при всем ее нигилистическом подходе к старому праву способствовала тому, что в дальнейшем во Франции происходит рост авторитета закона и превращение его в основной источник права. В глазах французов именно закон, а не обычаи или судебная практика представлялся наиболее эффективным средством упразднения старых феодальных институтов и выработки нового доступного и справедливого права.

Именно в законе прежде всего находили свое отражение постулаты естественного права и "требования природы". Правовой порядок, при котором закон рассматривался как акт верховной власти, наделенной полномочием устанавливать нормы, имеющие высшую юридическую силу, отражал ту степень развития общества, когда закон действительно был наиболее удобной правовой формой выражения как общей воли, так и интересов отдельных групп и прослоек общества, прежде всего его правящих кругов. Отсюда во французской правовой системе с формально юридической точки зрения любое решение суда должно было основываться (в отличие от Англии) на писаном праве — законе, а не на предшествующей практике — прецеденте.

Новая правовая система создавалась во Франции в соответствии с принципами и целями, выдвинутыми еще в период революции. Именно революция XVIII в. подготовила необходимую почву для того, чтобы с установлением "сильной" правительственной власти (Наполеона Бонапарта) в интересах общества, а прежде всего новых предпринимательских кругов и крестьян-собственников, была проведена широкомасштабная кодификация всего французского права.

За короткий отрезок времени (с 1804 по 1810 г.), в частности благодаря энергии и самого Наполеона, было издано 5 кодексов, охвативших все основные для того времени отрасли права и вошедших в историю под названием **кодификации Наполеона (гражданский, торговый, уголовный, гражданско-процессуальный, уголовно-процессуальный кодексы).**

Эта кодификация, которая, по образному выражению юристов того времени, обладала "ясностью геометрической системы", имела большое значение для утверждения свободного предпринимательства. Хотя законодатель и делал в ряде случаев шаг назад по сравнению с более радикальным законодательством революции, эти кодексы, несомненно, имели.революционное содержание, отразив итоги революционных бурь и потрясений.

Успех кодификации Наполеона определялся в значительной мере и тем, что ее составители, используя революционные идеи и подходы, восстановили прерванную в годы революции преемственность в праве и обратились не только к революционной практике, но и к дореволюционному праву, кутюмам, каноническому праву, римскому праву.

Во Франции в конце XVIII — начале XIX в., в отличие от Англии, законодатель, особенно при проведении кодификационных работ, широко использовал наследие римских юристов, воспринял сам дух римского права. Логика построения французского права (его деление на публичное и частное), его основные конструкции и понятия, многие юридические определения восходят к римскому праву, переработанному в соответствии с французскими условиями еще в дореволюционную эпоху такими видными юристами, как Дома, Потье, Буржон и др.

Созданная уже в конце XVIII — начале XIX в. под непосредственным воздействием французской революции правовая система Франции в основных своих чертах, несмотря на усложнение ее структуры, модернизацию основных пра-

вовых институтов, развитие ее источников, сохранилась и к началу XX в.

На протяжении почти всей первой половины XX в. во Франции формально продолжала действовать классическая наполеоновская кодификация права. Но после второй мировой войны усложнившийся характер общественной жизни, новые экономические процессы, рост правовой культуры и другие факторы повлекли за собой постепенное обновление традиционных наполеоновских кодексов.

Реформированию и демократизации подверглись прежде всего кодексы судопроизводства. В 1958 г. наполеоновский УПК был заменен **новым Уголовно-процессуальным кодексом.**

Своеобразная техника обновления наполеоновского законодательства использовалась в 1971—1973 гг. при составлении **нового ГПК.** Он был сформирован путем издания четырех декретов, которые вошли в качестве самостоятельных разделов ГПК в 1975 г. В той или иной степени подверглись переработке и кодексы материального права (ГК, ТК и УК).

В XX веке значительно активизировалась законодательная деятельность французского парламента. Это получило свое выражение в росте числа органических законов, вносящих дополнения как в статьи Конституции, так и в текущие (обычные) законы, принимаемые в сфере, закрепленной за законодательной властью (права и свободы граждан, порядок выборов, национализация и денационализация предприятий и т.д.).

В последние десятилетия во Франции существенно возросло число нормативных актов, принимаемых органами исполнительной власти. Важную роль в развитии этого процесса сыграла Конституция 1958 г.

В соответствии со ст. 34 Конституции, которая содержала исчерпывающий перечень вопросов, относящихся к исключительной компетенции парламента, все прочие правовые вопросы, требующие законодательного регулирования, относятся к так называемой регламентарной власти, осуществляемой правительственными органами.

Правительственные декреты могли изменять законы, одобренные до вступления в силу конституции. Правительства получили от парламента полномочия издавать декреты и ордонансы, содержащие нормы, которые обычно являются предметом законодательства. Это — декреты-законы

(в период Третьей и Четвертой республики) и ордонансы (в период Пятой Республики).

Во второй половине XX в. динамизм правовой жизни, в частности в законодательной сфере, показал очевидную недостаточность и ограниченность наполеоновской правовой системы, построенной из пяти кодексов. Рост числа законов, а также регламентарных актов с учетом традиционной приверженности французского права к кодифицированным формам послужил основой для возникновения во второй половине XX в. большого числа крупных консолидированных актов. Они положили начало формированию важных новых отраслей права, которые были неизвестны наполеоновской эпохе. Так, правительства Четвертой республики только с 1951 по 1956 г. ввели в действие 19 своеобразных кодексов: трудовой, таможенный, семьи и социальной помощи, дорожный, налоговый, публичного здравоохранения и т.д.

В последующий период некоторые из них были отменены или пересмотрены. Вместе с тем сама жизнь потребовала сочетания законодательного и регламентарного регулирования и в других новых сферах общественной жизни. Так, появились дополнительные кодексы: строительства и жилищ (1978 г.), интеллектуальной собственности (1992 г.), гражданской авиации и др.

В XX веке источниками французского права, которые практически не были известны правовой системе предшествующего времени, стали выступать правовые (торговые) обычаи, а также судебная практика в виде решений Кассационного суда. Таким образом, признававшееся в течение длительного времени во Франции в качестве источника права законодательство и основанные на нем нормативные акты исполнительной и муниципальной власти утратили свое исключительное, доминирующее значение.

Для правовой системы Франции XIX в. было характерно достаточно четкое деление права на публичное и частное. К публичному праву в первую очередь относилось конституционное и административное законодательство, причем последнее получило особенно тщательную разработку и детализацию.

К частному праву прежде всего относилось гражданское и торговое законодательство. Однако в правовой системе Франции в XX в. появился и ряд новых отраслей, которые во французской юридической литературе принято называть смешанными или комплексными, т.е. сочетающими

публично-правовые и частноправовые подходы (налоговое, таможенное, банковское и т.д.).

Гражданский кодекс Наполеона 1804 г. Как отмечалось выше, уже в ходе революции 1789—1794 гг. были упразднены многие чисто средневековые гражданско-правовые институты и заложены основы современного права. Но только в начале XIX в., в период правления Наполеона Бонапарта, сформировались, наконец, необходимые условия для принятия единого и стабильного гражданского кодекса.

В его разработке приняли участие такие видные французские юристы, как Порталис, Тронше, Мальвиль и др., опиравшиеся на римское право, дореволюционную судебную практику и кутюмы, которые они переработали в соответствии с потребностями нового общества. Первый консул лично участвовал в обсуждении ряда статей Кодекса. Он устранил из проекта некоторые положения, которые ассоциировались с революцией, а теперь, в послереволюционный период, представлялись чрезмерно радикальными.

Несмотря на отдельные консервативные отступления, именно в Кодексе Наполеона гражданское право Франции нашло свое классическое выражение. Поэтому и сам Кодекс имел для своей эпохи революционное значение, сыграл исключительно важную роль в разработке и утверждении многих принципов нового гражданского права.

Кодекс отличался стройностью изложения, сжатостью юридических формулировок и дефиниций, определенностью и четкостью трактовки основных понятий и институтов гражданского права. ГК Наполеона насчитывал 2281 статью и состоял из вводного титула и 3 книг. Его структура отразила схему построения институций римского права: лица, вещи, наследование и обязательства. Данная структура Кодекса получила в гражданском праве название **институционной.**

Первая книга ("О лицах") переводила такие общие идеи своей эпохи, как равенство и свобода, на конкретный язык гражданско-правовых норм. Согласно ст. 8 ГК, "всякий француз пользуется гражданским правом". Таким образом, принцип равенства лиц в частноправовой сфере проводился законодателем с наибольшей последовательностью. В ст. 7 специально подчеркивалось, что осуществление гражданских прав не зависит от "качества гражданина", которое может изменяться в конституционном законодательстве. Гражданское право, предусмотренное Кодексом, не распространялось лишь на иностранцев.

Характерной чертой ГК Наполеона было то, что в нем отсутствовало понятие юридического лица. Это объяснялось тем, что в начале XIX в. капитализм еще не вышел за рамки индивидуалистических представлений, а потому любой гражданин выступал в имущественном обороте, как правило, самостоятельно (в качестве физического лица). Более того, сам законодатель испытывал определенное недоверие ко всякого рода объединениям, опасаясь, что под их видом возродятся цеховые и иные феодальные корпорации. Эта позиция нашла свое отражение еще в законе Ле Шапелье 1791 г.

Делая шаг назад по сравнению с революционным законодательством, ГК восстановил "гражданскую смерть" как меру уголовного наказания (в соответствии с этим наказанием осужденный терял собственность на все имущество, "как если бы он умер естественным образом"), установил ряд ограничений в гражданских правах для женщин (так, женщины не могли быть свидетелями при составлении актов гражданского состояния).

В первой книге закреплялись также основные принципы семейного права. В этой сфере Кодекс заметно отличался от ряда положений революционного периода, когда декларировалось равенство личных и имущественных прав женщин и мужчин, была ослаблена отцовская власть над детьми и т.д.

Хотя отдельные статьи ГК Наполеона подчеркивали равенство мужа и жены, например: "Супруги обязаны к взаимной верности, помощи, поддержке" (ст. 212 и др.), в целом мужчина занимал в семье господствующее положение. Согласно ст. 213, "муж обязан оказывать покровительство своей жене, жена — послушание мужу". Муж имел право определять место жительства для семьи, жена была обязана следовать за своим мужем.

Весьма характерны статьи Кодекса, касающиеся развода по причине неверности одного из супругов..По ст. 229 прелюбодеяния жены было достаточно, чтобы муж мог требовать развода. Статья 230 иначе определяла право жены на развод в случае неверности мужа: "Жена может требовать развода по причине прелюбодеяния мужа, если он держал свою сожительницу в общем доме". Это унизительное для женщины условие было отменено только в 1884 г.

Неравноправие женщины проявилось также в ее имущественном положении в семье. По общему правилу преду-

сматривался режим общности для имущества мужа и жены. При таком режиме распоряжение семейным имуществом полностью предоставлялось мужу, который мог действовать без участия и согласия жены. Кодекс предусмотрел возможность и иных имущественных отношений супругов, в частности режим раздельного владения. Но даже в этом случае жена, пользуясь своим имуществом и доходами от него, не могла отчуждать без согласия мужа свою недвижимость.

ГК устанавливал неравные права мужа и жены и в отношении детей. Родительская власть, о которой говорилось в первой книге, по существу была сведена к отцовской власти. Отец, имевший "серьезные поводы к недовольству поведением ребенка, не достигшего 16 лет", мог лишить его свободы на срок до одного месяца.

Сыновья, не достигшие 25 лет, и дочери до 21 года не имели права вступать в брак без согласия их отца и матери, но в случае разногласия между родителями принималось во внимание мнение отца.

Кодекс в принципе допускал возможность признания отцом своих внебрачных детей, но ст. 340 запретила отыскание отцовства. Это реально ухудшило положение детей, родившихся вне брака, даже по сравнению с дореволюционным законодательством.

Но в целом нормы семейного права в ГК Наполеона имели для своего времени прогрессивное значение. Кодекс секуляризовал брак, развивая тем самым положения Конституции 1791 г. о том, что брак — гражданский договор; подтвердил введенный в период революции развод, что означало разрыв с требованиями канонического права. Правда, в 1816 г., после реставрации Бурбонов, в условиях усиления влияния католической церкви гражданский развод был отменен и восстановлен лишь в 1884 г.

Вторая книга ("Об имуществах и различных видоизменениях собственности") посвящена регламентации вещных прав и также исходила из классической римской классификации: право собственности, узуфрукт, узус и др.

В Кодексе ликвидировалось дореволюционное деление имущества на родовое и благоприобретенное и на первый план было выдвинуто деление вещей на движимые и недвижимые.

Центральное место во второй книге ГК занял институт собственности. В трактовке права собственности, воспринятой Кодексом, виден отказ от феодальных представлений

об условности, расщепленности и родовом характере вещных прав. ГК использовал римскую трактовку понятия собственности как абстрактного и абсолютного права: Статья 544 гласила: "Собственность есть право пользоваться и распоряжаться вещами наиболее абсолютным образом, с тем чтобы пользование не являлось таким, которое запрещено законами или регламентами".

В этом определении законодатель подчеркивает универсальный индивидуалистический характер права собственности. Развивая революционные представления о незыблемости и "неприкосновенности" права частной собственности, Кодекс предусматривал, что собственник "не может быть принуждаем к уступке своей собственности, если это не делается по причине общественной пользы и за справедливое и предварительное возмещение".

Индивидуалистический подход к праву собственности в ГК Наполеона проявился также в широкой трактовке правомочий земельного собственника. Статья 522 предусматривала: "Собственность на землю включает в себя собственность на то, что находится сверху, и на то, что находится снизу".

Практически это означало, что собственник земли становился полным и абсолютным хозяином всех природных богатств, обнаруженных на его участке. Такая редакция статьи оказалась нереальной и весьма невыгодной для промышленников. Она не учитывала и интересы государства в целом. Уже в 1810 г. она была пересмотрена специальным законом, предусмотревшим, что рудники могут эксплуатироваться лишь на основании концессии, предоставленной государством.

В третьей, наиболее значительной по объему книге ГК **("О различных способах, которыми приобретается собственности")** указывалось, что собственность на имущество приобретается и передается путем наследования, путем дарения, по завещанию или в силу обязательств (ст. 711).

ГК подтвердил произведенную еще в период революции отмену феодальных принципов наследования. Наследниками умершего становились в определенной, указанной в законе последовательности дети и иные нисходящие, а также восходящие и боковые родственники до 12-й стейени родства.

Наследственные права внебрачных детей по Кодексу были значительно сужены по сравнению с правом эпохи

революции. Такие дети могли наследовать лишь в том случае, если были признаны в законном порядке, причем только имущество отца и матери, но не иных родственников.

Кодекс расширил свободу завещаний и дарений, которые нередко использовались для обхода законного порядка наследования. Однако французский законодатель занял в этом вопросе компромиссную позицию, не последовав примеру английского права, признавшего полную свободу завещания.

Дарение или завещание не могло превышать половины имущества, если после смерти лица, совершавшего завещательное распоряжение, оставался один законный ребенок, 1/3 имущества — если оставалось двое, 1/4 — трое и более детей. При таком порядке наследования за законными детьми резервировалась большая часть имущества, которое делилось между ними поровну вне зависимости от возраста и пола. Таким образом, статьи ГК о наследовании способствовали дроблению семейных имуществ.

Основное место в третьей книге законодатель отводит обязательственным, прежде всего договорным, отношениям. В точных и ясных положениях договорного права ГК можно видеть много определений, восходящих к известным суждениям римских юристов. Так, договор рассматривался как соглашение, посредством которого одно из нескольких лиц обязывается "дать что-либо, сделать что-либо или не делать чего-либо".

Французский законодатель позаимствовал из римского права и развил в Кодексе идею о равенстве сторон в договоре, о его добровольности и непреложности. Согласие сторон являлось необходимым условием действительности договора. По ст. 1109 "нет действительного согласия, если согласие было дано лишь вследствие заблуждения или если оно было исторгнуто насилием или достигнуто обманом".

Законодатель не устанавливал каких-либо условий, относящихся к содержанию договоров, их выгоде или невыгоде. Характерна в этом отношении ст. 1118, согласно которой по общему правилу убыточность соглашения не может опорочить договор. "Соглашения, законно заключенные, — гласила ст. 1134, — занимают место закона для тех, кто их заключил".

В случае неисполнения договора, в котором предусматривается обязательство должника предоставить вещь кредитору, последний мог требовать через суд передачи ему

этой вещи. По ст. 1142 "всякое обязательство сделать или не делать приводит к возмещению убытков в случае неисполнения со стороны должника".

В Кодексе содержались общие указания, относящиеся к условиям заключения и содержанию отдельных договоров: купли-продажи, мены, хранения, найма, товарищества и т.д. Но примечательно, что в нем почти не было статей, регламентирующих отношения между хозяевами и рабочими, хотя для капиталистического общества Франции трудовой договор имел огромное значение.

Сами предприниматели, считавшие в то время за норму интенсивную эксплуатацию наемного труда, рассматривали государственное вмешательство в трудовой договор как явно нежелательное явление. Те отдельные положения, которые имелись в Кодексе по трудовым отношениям, свидетельствовали об открытой поддержке интересов хозяев. Так, в ст. 1781 (она была отменена при Наполеоне **III** в 1868 г.) говорилось: "Хозяину верят в отношении его утверждений: о размере жалования, об оплате вознаграждения за истекший год и о платежах, произведенных в счет вознаграждения за текущий год".

При соблюдении указанных в ГК общих условий договора любому лицу предоставлялась полная свобода деятельности, свобода выбора контрагентов и определения содержания договоров. Кодекс, таким образом, юридически закрепил в имущественном обороте свободу личности, свободу предпринимательской деятельности.

В период господства свободной конкуренции каждый французский предприниматель стремился сохранить за собой в области договора максимальную свободу, возможность действовать по своему усмотрению, без мелочной государственной опеки и регламентации. Поэтому свобода договора в то время находила свое выражение не только в свободе волеизъявления сторон, но и в автономии личности, в государственном невмешательстве в договорные отношения по принципу либерализма laissez faire, laissez passer.

Нормы ГК Наполеона были посвящены самым общим вопросам имущественного оборота! Они не регламентировали целый ряд специфических сторон торговой деятельности предпринимателей (коммерсантов). В 1807 г. после серии скандальных банкротств был принят специальный **Торговый кодекс (ТК),** дополнивший. ГК Наполеона положениями о юридических действиях, совершаемых коммерсан-

тами. Этот кодекс закрепил во французской правовой системе, а затем и в праве других стран континентальной системы дуализм частного права, т.е. деление его на гражданское и торговое.

По объему (648 статей), а главное, по юридической технике ТК значительно уступал Гражданскому кодексу. Он состоял из 4 книг, в первой из которых содержались общие положения, относящиеся к коммерсантам, торговым книгам, товариществам, разделу имуществ, торговым биржам, биржевым агентам и маклерам, комиссионным сделкам, векселю и т.д.

В ст. 1 коммерсант определялся как "лицо, которое совершает торговые акты в порядке осуществления своих обычных занятий". Далее указывалось, что жена не может быть коммерсанткой без согласия своего мужа. ТК возложил на коммерсантов, а равно и на торговые товарищества (полные, коммандитные) обязанность "день за днем" вести торговую отчетность (ст. 8).

Вторая книга ТК была посвящена вопросам международной и морской торговли. Она устанавливала правовой статус морского судна, содержала ряд правил, относящихся к морской перевозке и страхованию, к морским деликтам и к аварии. Третья книга регулировала порядок банкротства, четвертая была связана с торговой юрисдикцией, с особыми торговыми судами и с процессом.

Торговый кодекс во многих отношениях был составлен менее удачно, чем ГК. Он в большей степени опирался на нормы дореволюционного права, в частности на знаменитые ордонансы Кольбера "О торговле" (1673 г.) и "О мореплавании" (1681 г.). В нем были и внутренние противоречия, и очевидные пробелы. Так, столь важной торговой сделке, как купля-продажа, в ТК посвящалась лишь одна статья, и судам при рассмотрении споров между коммерсантами приходилось руководствоваться общими положениями ГК о купле-продаже.

Вовсе отсутствовали в ТК общие положения, касающиеся банковских и страховых операций. Текст ТК начал перерабатываться буквально с момента его принятия, а нередко просто дополнялся самостоятельным торгово-промышленным законодательством.

Развитие гражданского и торгового законодательства в XIX—XX вв. ГК Наполеона достаточно точно и реалистично отражал основные жизненные условия гражданско-

го общества Франции своего времени. Но в дальнейшем, с развитием самого общества, произошли большие изменения и в ГК Франции.

К концу XX в. свою первоначальную редакцию сохранило не более половины статей ФГК. Свыше 100 статей было полностью отменено, около 900 получило новую редакцию. Наконец, в ФГК появилось примерно 300 новых статей.

Наибольшему пересмотру подверглась первая книга ФГК, где сохранилось лишь около 10% первоначального текста. Основные изменения в тексте ГК произошли во второй половине XX в.

В первой книге, в соответствии с целой серией законодательных актов (1938, 1964, 1970, 1975 гг. и др.), был осуществлен практически полный пересмотр норм, относящихся к брачно-семейным отношениям. Были исключены статьи, закреплявшие подчиненное положение замужней женщины, предусмотрены новые статьи, исходившие из более последовательного признания равенства обоих супругов.

Так, например, согласно новой редакции ст. 108, муж и жена могут иметь раздельное место жительства, если только это не наносит ущерба правилам, относящимся к совместной жизни супругов. Несовершеннолетний, не освобожденный от родительской власти, имеет место жительства у своего отца и матери. Если отец и мать живут раздельно, то он имеет место жительства у того из родителей, с которым он проживает.

По общему правилу ФГК (ст. 144) брачный возраст для мужчин устанавливается в 18 лет, для женщин в 16 лет, но в соответствии с добавлениями в ФГК прокурор Республики "при наличии серьезных оснований" вправе разрешить заключение брака до достижения указанного возраста.

По ст. 180 брак может быть оспорен одним из супругов, если он был заключен без "свободного согласия обоих супругов" или в силу заблуждения.

Статья 103 указывает, что самим фактом заключения брака супруги совместно принимают на себя обязательства кормить, содержать и воспитывать своих детей. С другой стороны, по ст. 205 дети обязаны предоставлять содержание своим отцу и матери (или иным восходящим родственникам), которые "находятся в нужде".

В соответствии с новой редакцией ст. 212, супруги обязаны к взаимной верности, помощи и поддержке. Они совместно осуществляют моральное и материальное руково-

дство семьей, заботятся о воспитании детей и "подготавливают их будущее".

По ст. 215, изложенной в редакции 1970 г., "супруги взаимно обязываются жить вместе". Место жительства семьи они выбирают по взаимному согласию. Супруг не может самостоятельно распоряжаться правами, относящимися к жилищу семьи и к предметам его обстановки. По ст. 216 (в ред. 1965 г.) каждый супруг обладает полной правоспособностью.

Кодекс ФГК в новой редакции предусматривает следующие причины расторжения брака: смерть одного из супругов или развод, произведенный в законном порядке. Развод может иметь место по следующим основаниям (ст. 229 в ред. 1975 г.): по взаимному согласию, из-за разлада совместной жизни или из-за виновного действия.

Если оба супруга совместно требуют развода, то они не обязаны сообщать его причину; они должны только представить на одобрение судьи проект соглашения, который определяет последствия развода. Такой развод (по взаимному согласию) не может иметь место в течение первых 6 месяцев брака.

Супруг может требовать развода по причине длительного разлада совместной жизни, если супруги фактически живут раздельно в течение 6 лет (ст. 237).

Новацией Кодекса является ст. 238, согласно которой супруг может требовать развода по случаю длительного (в течение 6 лет) психического расстройства другого супруга. Суд, впрочем, может отклонить это требование, если развод рискует повлечь за собой слишком тяжелые последствия для больного супруга.

Согласно ст. 240, судья может отказать в разводе, если другой супруг докажет, что развод будет иметь для него самого, с учетом, в частности, его возраста и продолжительности брака, либо для его детей чрезвычайно тяжелые материальные или моральные последствия.

Требование о разводе может быть заявлено одним из супругов по причине виновных действий другого, если эти действия являются серьезным или повторным нарушением супружеского долга и обязанностей и делают невыносимым сохранение совместной жизни.

Согласно ст. 296, предусматривается институт разлучения супругов. Оно может быть принято по требованию одного из супругов в тех же случаях и на тех же условиях,

что и развод. Разлучение супругов не прекращает брака, но оно прекращает обязанность жить вместе. Разлучение супругов всегда влечет за собой разделение имущества. По требованию одного из супругов судебное решение об их разлучении преобразуется в силу закона в решение о разводе, если разлучение супругов сохраняется в течение 3 лет.

Существенные изменения произошли и во второй и третьей книгах Кодекса, в том числе отражающие общую тенденцию развития гражданского права в XX в.: ограничения прав собственника, а также свободы договора. Так, например, наряду со ст. 547, где говорится о том, что плоды земли (естественные или промышленные) принадлежат собственнику по праву присоединения, ст. 548 (ред. 1960 г.) гласит: "Плоды, произведенные вещью, принадлежат собственнику, но с возложением на него обязанности возместить расходы на вспашку земли, обработку посевов, сделанные третьими лицами".

В третьей книге особенно значительным изменениям подверглись первоначальные статьи Кодекса, относящиеся к наследованию (титул 1) и к договорам (титул 3).

В законодательном порядке было закреплено ограничение в степени наследования имущества (до шестой степени родства) для боковых родственников.

Несколько улучшилось положение внебрачных детей (естественных наследников). Согласно ст. 756 (ред. 1972 г.), внебрачное происхождение детей дает право на наследство лишь при условий, что это происхождение законным образом установлено. Внебрачный ребенок имеет в целом те же права, что и законный ребенок, на наследство своего отца и своей матери и других восходящих родственников, так же как и своих братьев и сестер и других боковых родственников (ст. 757).

Если умерший не оставил родственников такой степени, которая допускает наследование, то имущество, входящее в состав его наследства, принадлежит на началах полной собственности пережившему его супругу.

Согласно ст. 768 (в ред. 1958 г.), при отсутствии наследников наследство приобретается государством.

Особенно существенной переработке подвергся титул 9 третьей книги, посвященный товариществам. Обновленный текст испытал на себе влияние соответствующих положений о торговых товариществах, произошла тем самым определенная коммерциализация этого гражданско-правового института.

В 1978 году в Гражданский кодекс было введено понятие юридического лица, но оно было связано именно с товариществами гражданского права. Последние, согласно ст. 1842, "пользуются правами юридического лица со времени их регистрации".

В последние десятилетия изменения в гражданском праве Франции происходят не только путем включения новелл в текст самого Кодекса, но и путем принятия специальных законодательных актов, регулирующих те или иные сферы имущественных отношений. Так, наряду с фрагментарным упоминанием страхового договора в ФГК (ст. 1964), в 1976 г. была осуществлена фактическая кодификация страхового дела специальным правительственным декретом.

Во Франции еще в первой половине XIX в. были установлены законодательные ограничения для собственников: владельцы земли обязаны разрешать проводку электролиний над своим участком, допускать над ним полеты самолетов, не имеют права сажать деревья вблизи аэродромов и т.д. Специальное законодательство (1919 и 1938 гг.) определило, что собственники земли не могут использовать движущую силу воды, не получив специальную концессию от государства.

В 20-е годы французское законодательство оформило создание института так называемой коммерческой собственности, суть которой состояла в ограничении права собственности для лиц, сдающих помещения в аренду торгово-промышленным предприятиям. Наймодатель-собственник не мог, за исключением особых случаев, отказать арендатору-предпринимателю в продлении договора аренды.

Развитие процесса обобществления производства и сферы обращения имело своим результатом и изменение самой концепции собственности, которая рассматривается не только как право индивида, но и как его социальная обязанность. Во Франции, как и в других странах Запада, падает значение индивидуальной частной собственности, увеличивается роль ассоциированной и государственной собственности.

В XX веке, особенно после второй мировой войны, само государство во Франции выступает как крупнейший собственник, как вкладчик капитала, как предприниматель. Результатом послевоенной национализации явился рост доли государственного сектора (31% продаж, 33% инвестиций и т.д.). Крупная денационализация, проведенная в 1986 г., не

означала падения роли государственной собственности в экономической и правовой жизни Франции.

Большие изменения произошли в XX в. и в области **договорного права.** Так, Государственный совет как высший орган административной юстиции и суды стали отходить в случае чрезвычайных обстоятельств от принципа незыблемости договора. В этих целях была использована средневековая доктрина "Оговорка о неизменности обстоятельств" ("Clausula rebus sic stantibus"). Французская судебная практика нередко делала упор именно на изменившиеся и чрезвычайные обстоятельства. При этом следовала ссылка на ч. 3 ст. 1134 ФГК, согласно которой соглашения, заключенные между сторонами, "должны быть выполнены добросовестно".

В последние десятилетия во Франции наряду с гражданскими договорами широкое распространение получили и административные, где одной из сторон выступает государственный орган. Такие договоры государство заключает с национализированными предприятиями или частными компаниями с целью обеспечения определенных программ экономического развития, реализации заданий по инвестициям, по объему производства, по созданию дополнительных рабочих мест и т.д.

В таких административных договорах его стороны не являются равными как в экономическом, так и в юридическом отношении. Соответствующие государственные органы имеют право контролировать ход исполнения договора, а в случае необходимости — изменять его условия и даже расторгнуть договор. С другой стороны, контрагенты государства в административных договорах могут рассчитывать на налоговые скидки, льготные кредиты и т.п.

Еще более основательному пересмотру в XIX—XX вв. подвергся Торговый кодекс Франции. Так, в 1838 г. был принят специальный закон, упорядочивающий процедуру банкротства, в 1844 г. — закон об изобретениях и патентах на изобретение, в 1852—1862 гг. — законы о реорганизации банковских учреждений и т.д. Закон 1867 г. легализовал акционерные общества ("анонимные товарищества"), которые создавались явочным путем.

В ФТК к настоящему времени в первоначальном виде сохранили свою силу примерно 20 статей. Французские юристы не без основания рассматривают ФТК как "руины". Но само торговое право получило наибольшее развитие во

второй половине XX в. в связи с усложнением механизмов правового регулирования хозяйственной жизни.

Многие изменения в торговом законодательстве Франции в XX в. вызваны присоединением к международным конвенциям (например, к Женевской вексельной конвенции 1930 г.). Особенно значительная ревизия торгового и иного хозяйственного права Франции осуществляется под влиянием права Европейских Сообществ.

Так, например, в соответствии с директивами ЕЭС в 1983 г. был осуществлен пересмотр системы бухгалтерской отчетности, что повлекло за собой пересмотр соответствующих статей книги 1 ФТК.

Французское право, таким образом, не избежало интернационализации, которая является следствием интеграционных процессов, международного разделения труда и роста внешнеэкономических связей. Эта тенденция нашла свое отражение в таких областях предпринимательского права, как патентное, чековое, акционерное и т.д.

Развитие торгового права Франции в силу несовершенства самого ФТК еще в прошлом веке (а особенно это характерно для XX в.) осуществлялось путем исключения из Кодекса ряда важных институтов (банковское, вексельное право и др.).

Так, начиная с закона 1867 г. в качестве самостоятельной сферы регулирования торгового законодательства выделилось акционерное законодательство. Частичные реформы акционерного законодательства имели место еще в 30—40-е гг. XX в., но в настоящее время его основу составляет закон от 24 июля 1966 г., который существенным образом модернизировал акционерное право Франции. Этот закон дополнен правительственным декретом от 23 марта 1967 г., посвященным торговым товариществам. В целом оба этих акта насчитывают более 800 статей, т.е. превосходят по объему сам ФТК.

В отличие от традиционного торгового права, носящего частноправовой характер, действующее акционерное законодательство включает большое число уголовных и процессуальных норм. В этом законодательстве содержатся развернутые правила создания и деятельности всех основных видов торговых товариществ, а именно: полных, простых, коммандитных, товариществ с ограниченной ответственностью, акционерных обществ. Последние из вышеперечисленных стали основным предметом заботы французского

законодателя в последние десятилетия.

Так, были предусмотрены новые формы организации управления делами компании (директорат, наблюдательный совет и др.), право выпуска облигаций, которые обменивались затем на акции, усиление контроля крупных держателей акций за функционированием органов управления, расширение отчетности акционерных обществ с целью обеспечения более высокого уровня достоверности и полноты информации. Была повышена и степень ответственности самой акционерной компании перед третьими лицами в случаях, когда органы управления акционерного общества или товарищества с ограниченной ответственностью действуют вне рамок установленной для них правоспособности (специальной правоспособности).

Интересы третьих лиц получили дополнительные гарантии (закон от 25 января 1985 г.) и в случаях, связанных с несостоятельностью акционерного общества. Таким образом, проявилась характерная для последнего времени тенденция к расширению контроля за деятельностью акционерных обществ со стороны самих акционеров, третьих лиц и государства.

Другой характерной чертой французского акционерного законодательства (начиная с 1917 г.) явилось распространение ценных бумаг компании среди ее рабочих и служащих. Эта тенденция нашла свое выражение и в целой серии законов 60—80-х гг.

Так, закон 1970 г. предоставил акционерным обществам право распространять среди своих работников акции общества (путем подписки или покупки). В 1980 г. в законодательном порядке было установлено обязательное бесплатное распределение части акций среди работников предприятий, принадлежащих акционерным обществам.

Таким образом, развитие французского торгового, а по сути дела экономического права происходило не в рамках традиционных кодексов частного права, а путем издания большого количества самостоятельных хозяйственных актов.

Для этих актов свойственно усиление публично-правовых начал в регулировании экономических отношений, в результате чего происходит стирание ранее непреодолимых граней между публичным и частным правом.

Примером могут служить многочисленные нормативные акты, направленные на защиту окружающей среды, на

поддержание рыночной конкуренции, на охрану интересов потребителей товаров и услуг и т.д.

Так, в 60—80-е гг. во Франции была принята целая серия природоохранительных актов, которые вводили жесткий контроль за состоянием окружающей среды, способствовали недопущению ее загрязнения в результате промышленной и иной производственной деятельности. В 1964 г. был принят декрет о реактивных отходах, в 1974 г. — об охране воздуха от загрязнения, в 1975 г. — об ограничении уровня шума и т.д.

Показателем успешного проведения природоохранительной политики стало принятие в 1970 г. специальной государственной программы по охране окружающей среды, в соответствии с которой был образован и ряд новых природоохранительных органов, в том числе министерство охраны природы и окружающей среды.

Важной вехой в осуществлении природоохранных мероприятий явилось издание закона 1976 г., который содержал широкий перечень природных ресурсов, находящихся под защитой государства (флора, фауна, вода, почва и т.д.). Нарушение этого закона влекло за собой не только гражданско-правовую и административную ответственность, но и уголовные наказания.

Своеобразное сочетание публично-правового и частноправового регулирования можно видеть в законодательстве (начиная с ордонанса о ценах 1945 г.), посвященном поддержанию конкуренции и предотвращению доминирующих (т.е. монополистических) позиций отдельных предпринимателей, акционерных компаний и их объединений.

Значительным этапом в развитии конкурентной и антимонопольной политики стал правительственный ордонанс 1986 г. о свободе цен и конкуренции. По этому закону (ст. 7) запрещаются согласованные действия, договоры, выраженные в открытой форме, или подразумеваемые соглашения, а также объединения, имеющие целью или могущие иметь в качестве одного из своих последствий недопущение, ограничение или нарушение конкуренции на рынке.

Такие монополистические сговоры могут быть направлены на ограничение в доступе на рынок других предприятий, недопущение свободного установления цен, ограничение производства или сбыта, раздел рынков или источников снабжения и т.д.

Согласно ст. 8 ордонанса 1986 г., предприятию или группе предприятий запрещается злоупотреблять господствующим (доминирующим) положением на внутреннем рынке, а также экономической зависимостью, в которой от него находятся другие предприятия, являющиеся их поставщиками или клиентами.

Для нарушителей закона ордонанс предусмотрел разные виды ответственности: гражданскую, административную и уголовную. Последней подлежат не только физические лица, руководители предприятий-нарушителей, но и юридические лица, сами предприятия, товарищества и их объединения.

Развитие трудового и социального законодательства. В отличие от гражданского и торгового права рабочее законодательство не имело во Франции глубоких исторических корней, напротив, первые акты французской революции имели скорее ярко выраженный антирабочий характер.

Принятый в 1791 г. закон Ле Шапелье был направлен на борьбу не столько с корпорациями средневекового типа, сколько с рабочими объединениями. Закон запрещал союзы рабочих одной и той же профессии, объявлял незаконными стачки и даже собрания рабочих с целью обсуждения условий труда.

Закон Ле Шапелье и основанные на нем уголовные запреты стали серьезным правовым препятствием на пути организации профсоюзов. С развитием капитализма во Франции законодательство, запрещающее объединения рабочих, становилось все более оторванным от жизни и неэффективным.

Наполеон III, использовавший тактику заигрывания с рабочими, в 1864 г. отменил закон Ле Шапелье. Так были узаконены рабочие синдикаты (профсоюзы) и стачки, если только они не сопровождались "неправомерными" действиями.

Но в условиях режима Второй империи рабочие организации не могли свободно создаваться и функционировать. Лишь в 1884 г. в связи с новым ростом рабочего движения парламент Третьей республики узаконил свободное образование рабочих союзов, которые преследовали экономические цели.

Правящие круги Третьей республики время от времени шли на отдельные незначительные уступки в вопросах регулирования условий труда. Законы 1874—1892 гг. запре-

тили труд детей до 13 лет, установили для подростков до 16 лет 10-часовой рабочий день, а для женщин и подростков до 18 лет — 11 -часовой. В 1898 г. был принят закон, предусмотревший ответственность предпринимателя за производственный травматизм рабочих.

По сути дела, трудовое и социальное законодательство как составные части французской правовой системы берут свое начало лишь в XX в. Развитие трудового и социального права непосредственным образом связано с уровнем организованности и сознательности рабочего движения, со степенью развития государственных механизмов регулирования социальных отношений, с готовностью самих предпринимателей и рабочих, а также и общества в целом к поиску и использованию социальных компромиссов.

Заметной вехой в создании правовых начал регулирования трудовых конфликтов и условий труда стал принятый в 1910 г. специальный Трудовой кодекс. Но становление современной правовой системы трудового и социального регулирования связано с послевоенным периодом и последними десятилетиями XX в.

Важным рубежом в формировании современного трудового и социального права стала Конституция Четвертой республики (1946 г.). Преамбула к этой Конституции представляла собой настоящую хартию труда. Здесь не только признавалось право трудящихся на труд, на создание профсоюзов, на забастовку и.т.д., но и предусматривалась государственная программа социальной поддержки матерей, детей, инвалидов, престарелых, безработных и т.д.

Конституция 1958 г. не содержала каких-либо новых положений о труде и социальной политике. Но, как известно, она сохранила преамбулу к Конституции 1946 г. в качестве действующего правового документа. Отсюда выводились и обязательства правительства Пятой республики в области труда и социального обеспечения.

В соответствии с Конституцией 1958 г. законы определяют лишь фундаментальные принципы трудового права. Вопросы, которые не попадают в сферу законодательного регулирования труда, решаются в регламентарном и административном порядке. Таким образом, Конституция оставила парламенту право разрабатывать общие принципы трудового права, тогда как реализация этих принципов предоставлялась правительству.

Важнейшим источником трудового права Франции является Трудовой кодекс, который действует в настоящее время в редакции 1973 г. с поправками 1981—1982 гг. Этот Кодекс представляет собой инкорпорацию многочисленных законодательных актов по труду, принятых в разное время парламентом и правительством.

В качестве дополнительного источника права выступает и текущее законодательство. В частности, декреты министра труда (социальных дел), которые связаны с регулированием действия коллективных договоров, закрепляют правила по технике безопасности и производственной санитарии и т.д.

Кодекс о труде претерпел в XX в. большие изменения. Сначала он распространялся только на промышленных рабочих, которые требовали особой правовой защиты. В настоящее время он действует в отношении всех лиц наемного труда, как простых рабочих, так и представителей управленческой элиты.

Трудовой кодекс и законодательство последних десятилетий, отразившие тенденцию к демократизации и расширению социальной политики государства, регулируют широкий круг отношений.

Во-первых, в них регламентируется сама организация работы государственных органов в сфере трудовых отношений (Трудовая инспекция и т.д.).

Во-вторых, устанавливаются нормы, относящиеся к трудовому договору как к основному правовому документу, регулирующему отношения между работодателем и работником. Здесь же предусматривается регламентация заработной платы и трудовых споров, которые разрешаются специальными судами.

В-третьих, Трудовой кодекс регулирует коллективные трудовые отношения, а также создание и деятельность профессиональных объединений работников и работодателей.

Законодательство 1981—1982 гг., отразившее усиление позиций левых, демократических сил, расширило право комитетов предприятий на участие в управлении. Они получили возможность влиять на финансовые дела, на планирование, на развитие условий труда и социальной политики в пределах отдельных предприятий.

Трудовой кодекс 1973 г. носит общенормативный характер. В то же время в нем имеется специальный раздел, который устанавливает особые условия труда в зависимо-

сти от отрасли и профессии. Так, выделяются нормы, относящиеся к труду шахтеров, моряков торгового флота, торговых агентов, актеров, домашних работников.

Во Франции на работников частных и государственных предприятий распространяются по общему правилу одни и те же нормы трудового права. Это не исключает и специальных норм, которые издаются для регулирования труда на национализированных предприятиях.

В послевоенный период значительные демократические изменения произошли и в сфере социального права, в основе которого лежит Кодекс социального страхования 1956 г. с последующими добавлениями.

Кодекс социального страхования, по сути дела, содержит две группы норм, составляющих в целом социальное право: это, во-первых, право социального обеспечения, а во-вторых, право семьи и социальной помощи.

Первая группа норм устанавливает пенсии и пособия в связи с травматизмом, болезнью, беременностью, инвалидностью, старостью, потерей кормильца, безработицей. Эта система норм гарантирует все более широкому кругу лиц защиту на случай так называемого "социального риска". Размеры пенсий и социальных выплат регулярно (дважды в год) индексируются в соответствии с изменениями средней заработной платы.

Система государственного социального страхования во Франции основана на взносах предпринимателей и самих работников, а также на средствах, выделяемых самим государством.

Право социальной помощи предусматривает поддержку тех категорий лиц, которые оказались в нужде, бедности или нищете. Это брошенные дети, престарелые или лица, лишенные источников существования, лица и семьи, подвергающиеся опасности, беженцы. Если право социального обеспечения основывается на государственной системе страхования, то социальная помощь выступает как государственная благотворительность.

Развитие уголовного права и процесса в XIX—XX вв. Во Франции, в отличие от Англии, законодательство периода революции внесло радикальные изменения в уголовное право и перестроило его в соответствии с новыми представлениями о преступлениях и наказаниях. Как уже отмечалось выше, принятый в революционной обстановке УК Франции 1791 г. оказался недолговечным.

Стройное и законченное выражение уголовно-правовая программа нового времени (классическая школа уголовного права) получила во французском Уголовном кодексе **1810** г., разработанном при Наполеоне I. Хотя Кодекс в ряде моментов представлял собой шаг назад по сравнению с законодательством эпохи революции, в целом он был прогрессивным для своего времени документом. В нем проводилась идея равенства лиц перед уголовным законом, вводились ясные критерии преступления, четко очерчивался круг наказаний и т.д.

Структура УК 1810 г., хотя и была более сложной, в принципе следовала структуре УК 1791 г. Краткие предварительные положения, а также книги первая и вторая были посвящены общим вопросам наказаний, их видам, уголовной ответственности. Они представляли собой своеобразную *общую часть* Кодекса, в которой излагались основные понятия и принципы уголовного права. В третьей и четвертой книгах содержался конкретный перечень преступных деяний и определялись в каждом отдельном случае вид и мера наказания *(особенная часть)*.

В УК 1810 г. в соответствии с идеями классической школы уголовного права особо подчеркивалось, что преступлениями являются деяния, которые запрещены законом (ст. 1), что уголовный закон не имеет обратной силы (ст. 4). В Кодексе говорилось об ответственности соучастников преступления, предусматривалось освобождение от ответственности лиц, действующих в состоянии безумия или под принуждением силой.

Французский законодатель, однако, к этому времени еще не разработал многих общих вопросов уголовного права: не были определены формы вины, ничего не говорилось о давности, о совокупности преступлений. В УК упоминалось покушение, но оно полностью приравнивалось к законченному преступлению, если преступное действие прерывалось не по воле покушавшегося.

УК 1810 г. ввел трехчленную классификацию преступных действий, которые в зависимости от характера наказания делились на 3 группы. К первой относились наиболее тяжкие преступные деяния — преступления (crimes), которые карались мучительными или позорящими наказаниями. Вторую группу составляли проступки (delicts), наказывавшиеся исправительными мерами. Для третьей группы — полицейских правонарушений (contraventions) — были предусмотрены наказания полицейского характера.

В Кодексе четко очерчивался круг возможных уголовных санкций, закреплялся отказ от ряда жестоких наказаний средневековой эпохи. Но в области наказаний УК 1810 г. делал шаг назад по сравнению с УК 1791 г. В нем восстанавливались пожизненная каторга, смертная казнь с предварительным отсечением руки, депортация в колонии, гражданская деградация. В качестве дополнительного наказания предусматривалось также клеймение.

Исправительными наказаниями, по терминологии Кодекса (ст. 9), могли быть: тюремное заключение в исправительном заведении, временное лишение некоторых политических, гражданских и семейных прав, а также штраф.

В разделе о преступлениях и проступках против частных лиц более половины статей были посвящены охране собственности. Сурово наказывались кражи, которые во многих случаях влекли за собой каторжные работы, иногда — пожизненные. Кодекс запрещал коалиции и стачки рабочих, вводил уголовную репрессию против нищих и бродяг, не имевших определенного места жительства и средств к существованию.

В особенной части УК 1810 г. на первое место выносились преступления против публичных интересов. Наряду со статьями, говорящими об измене, шпионаже, посягательстве на внешнюю безопасность французского государства, содержались и специфические статьи, каравшие за покушения на особу императора и членов его семьи, за попытки ниспровержения или изменения образа правления.

Лица, произносящие речи, расклеивающие афиши с целью призыва граждан к совершению преступлений против внутренней и внешней безопасности государства, рассматривались как виновные в преступлениях и заговорах.

Близок по духу к УК 1810 г. и **Уголовно-процессуальный кодекс (УПК),** принятый в 1808 г. и подводивший итоги послереволюционных преобразований в области уголовного процесса. УПК ввел во Франции так называемый *смешанный процесс*. В период расследования дела до суда сохранялось тайное и письменное производство, которое восходило еще к дореволюционному процессу. Ведение следствия осуществлялось особыми следственными судьями, полномочия которых по УПК были весьма широки, а последующее законодательство (например, закон 1856 г.) еще более их расширило. Следственный судья мог издать приказ о явке обвиняемого на следствие, о его принудительном при-

воде или аресте; он производил допрос обвиняемого, свидетелей, совершал осмотр на месте преступления и другие следственные действия.

Заключительная часть процесса — судебное разбирательство уголовных дел — строилась на принципах гласности, устности и состязательности. УПК предусматривал разграничение следствия и обвинения. Последнее на суде поддерживал не следственный судья, а прокурор. После выступления на суде прокурора слово имел адвокат. В случае последующей реплики прокурора адвокат имел право на ответ. УПК подтвердил введенный еще в годы революции (под влиянием английской судебной системы) суд присяжных, которые выносили вердикт о виновности или невиновности обвиняемого. Но УПК Франции не требовал единогласия присяжных, вердикт мог быть вынесен простым большинством (закон 1845 г. предусматривал квалифицированное большинство в 8 голосов из 12).

В соответствии с УПК председательствующий в судебном заседании судья получил возможность давления на присяжных. Перед вынесением вердикта он обращался к присяжным с речью, в которой резюмировал дело, фиксировал основные доказательства, формулировал вопросы, на которые должны были дать ответ присяжные. Напутственное резюме нередко выливалось в обвинительную речь, оно было отменено в 1881 г.

В течение всего XIX в. УК и УПК активно использовались сменяющими друг друга правительствами для поддержания необходимого публичного порядка. Правящие круги Франции неоднократно прибегали к использованию не только судебных, но и внесудебных методов расправы в случаях возникновения острых политических ситуаций.

В 1881 году специальным законом о печати устанавливалась уголовная ответственность за широкий круг преступлений и проступков, "совершаемых путем печати". В законе предусматривались наказания для лиц, использующих печать для "публичного оскорбления" должностных лиц, "оскорбления нравственности", подстрекательства к неисполнению воинских обязанностей и т.д.

В июле 1894 г. в связи с убийством президента Карно был принят закон, особо наказывающий "анархическую пропаганду", если она направлена к совершению преступлений.

Но постепенное развитие и укрепление демократических начал во французском обществе привело и к опреде-

ленной либерализации уголовно-правовых институтов. Так, в разное время во Франции были приняты законы, отменявшие явно антидемократические положения УК 1810 г. В 1832 г. были отменены клеймение и отсечение руки, в 1848 г. — смертная казнь за политические преступления, в 1854 г. — гражданская казнь.

В период Второй империи осуществлялась также либерализация в области уголовной политики, которая нашла свое выражение в ослаблении санкций в отношении целого ряда преступлений и лиц, не представлявших серьезной социальной опасности.

В 1885 году специальным законом было введено условное освобождение, которое применялось к лицам, отбывшим не менее половины срока заключения (для рецидивистов — две трети срока). Для условного освобождения требовалось, чтобы администрация места заключения засвидетельствовала "хорошее поведение" заключенного, а также возможность его "честного существования" после выхода из тюрьмы. Однако условное освобождение не применялось к лицам, присужденным к депортации, к каторге в колониях, к пожизненному заключению.

В первой половине XX в., особенно при неустойчивых правительствах Третьей республики, осуществление серьезных уголовно-правовых реформ наталкивалось на политические трудности. Изменения в Уголовном кодексе касались главным образом частных вопросов (обман во время проведения различных государственных экзаменов и конкурсов, злоупотребления в казино, проституция, разрушение исторических памятников и т.д.).

. Во второй половине XX в. необходимость усиления борьбы с преступностью, принимающей новые формы (терроризм, экологические преступления), потребовала существенных изменений в самом уголовном законодательстве, которое почти за два века действия наполеоновского УК основательно устарело.

Наиболее благоприятные условия для проведения радикальных уголовно-правовых реформ сложились при Пятой республике, когда формирование правового государства сделало необходимой более эффективную и целенаправленную борьбу с преступностью.

Уже в 60—70-х гг. была пересмотрена значительная часть текста УК 1810 г., что привело к декриминализации ряда преступлений или к применению санкций, ограничи-

вающих возможность совершения новых преступлений (запрещение заниматься определенным видом деятельности, конфискация автомобиля и т.д.).

В 1981 году в результате длительной борьбы демократических сил из уголовных наказаний была исключена смертная казнь. Вместе с тем для обеспечения эффективной борьбы с наиболее опасными деяниями была осуществлена криминализация и пенализация терроризма, нарушений в сфере окружающей природной среды, безопасности труда.

Существенной либерализации подверглась сама система исполнения наказаний (уменьшение сферы применения лишения свободы, создание режима "полусвободы", особенно при краткосрочном заключении), когда содержание осужденного в местах заключения сочетается с пребыванием его в домашних условиях.

В июле 1992 г. результатом предшествующего широкого реформирования уголовного права стало принятие нового Уголовного кодекса Франции, который вступил в силу в 1994 г. и полностью заменил собой УК 1810 г.

Новый Кодекс существенно отличается от предшествующего как по своей структуре, сложившейся из четырех взаимосвязанных, но самостоятельных законов, так и по своим основных принципам, предполагающим усиление борьбы с социально опасными преступлениями, но сохраняющим в целом демократическую и гуманистическую направленность.

Весьма радикальному пересмотру подверглись общие положения об уголовной ответственности, которые вобрали в себя новеллы, внесенные в уголовное право Франции в предшествующие десятилетия.

Так, новым для УК Франции является включение в его текст на основе обобщения предшествующей законодательной практики целого ряда норм, предусматривающих уголовную ответственность юридических лиц. При этом уголовной ответственности могут быть подвержены не только предпринимательские и т.п. объединения, но и территориальные единицы, если их преступные деяния "совершены при исполнении деятельности, являющейся предметом договора о передаче государственно-властных полномочий".

В третьем разделе общих положений, посвященных наказаниям, нашел отражение большой опыт уголовной, в том числе пенитенциарной, политики французского госу-

дарства в XX в, Перечень наказаний за совершение преступлений в новом УК достаточно простой и краткий. В связи с отменой смертной казни в качестве высшей меры наказания выступает пожизненное лишение свободы.

К наказаниям за преступления относится также заточение или заключение на длительные сроки (до 30 лет, до 20 лет и т.д.), но продолжительность срочного тюремного заключения не может быть менее 5 лет.

Наказание в виде лишения свободы не исключает возможности назначения и дополнительных наказаний (штраф, ограничение правоспособности, конфискация какого-либо предмета, закрытие незаконного заведения и т.д.).

Перечень исправительных наказаний, назначаемых за совершение уголовного деликта, более широк. Для физических лиц может быть назначено тюремное заключение по шкале, где максимальная продолжительность — не более 10 лет, а минимальная — не менее 6 месяцев. Кроме того, предусматриваются такие исправительные наказания, как штраф, неоплачиваемая работа в общественных интересах, лишение или ограничение ряда прав, прямо установленных статьей 131-6 (лишение водительских прав, конфискация оружия, лишение разрешения на охоту и т.д.).

Особенно детально регламентируются и наказания за проступки (нарушения). Столь же обстоятельно и с гуманистических, а не с карательных позиций разработан сам порядок отбывания наказаний, возможной отсрочки приговора, прекращения наказания и ликвидации правовых последствий осуждения. Личность осужденного ставится под защиту общих демократических конституционных принципов.

Так, например, согласно ст. 131-23, назначаемая судом неоплачиваемая работа в общественных интересах "подчинена предписаниям закона и подзаконных актов, относящихся к работе в ночное время, гигиене, мерам безопасности, а также к труду женщин и молодых работников".

Особое внимание новый УК уделяет способам индивидуализации наказаний, в том числе использования режима полусвободы, исполнения наказания по частям, отсрочки исполнения наказания с целью достижения ресоциализации осужденных. Это не препятствует в связи с ростом рецидивной преступности принятию более жестких мер к лицам, повторно совершающим преступление.

Изменившаяся во второй половине XX в. шкала общественных ценностей, новая структура самих преступных

деяний повлекли за собой и существенные изменения в особенной части УК Франции. Если в XIX в. уголовно-правовая репрессия имела своей целью прежде всего защиту публичных государственных интересов, то теперь на первое место (вторая книга) выдвигаются преступления и проступки против человека.

В этом отношении новый УК следует общечеловеческим, гуманистическим и демократическим принципам (прежде всего Всеобщей декларации прав человека и гражданина 1948 г. ООН, а также Европейской конвенции по правам человека). Эта книга начинается с изложения преступлений против человечества и впервые включила в себя определение и осуждение таких особо опасных действий против человечества, как геноцид (ст. 211-1).

К геноциду непосредственно примыкают и другие преступления, направленные против человечества как такового. Это депортация, обращение в рабство, массовое или систематическое осуществление казней без суда, похищение людей, пытки или акты жестокости, совершаемые по политическим, философским, расовым или религиозным мотивам, и т.д.

Лица, виновные в указанных выше преступлениях, могут караться пожизненным заточением. Уголовноответственными за преступления против человечества могут быть объявлены и юридические лица.

Центральное место во второй книге занимает также раздел, посвященный посягательствам на личность. На первом месте здесь стоит умышленное лишение жизни человека, которое рассматривается как умышленное убийство (ст. 221-1). Особенно выделяются и наказываются пожизненным заточением умышленные убийства, которые предшествуют другому преступлению, предумышленные убийства, убийства несовершеннолетних, родственников по восходящей линии, лиц, находящихся в особо беспомощном состоянии.

С большой обстоятельностью разрабатываются нормы, относящиеся к посягательствам на физическую или психическую неприкосновенность личности. Так, например, применение в отношении какого-либо лица пыток или актов жестокости наказывается 15 годами заточения.

В условиях глубокого морально-нравственного кризиса общества УК предусмотрел ряд посягательств, связанных с сексуальной агрессией, и прежде всего с изнасилованием, которые в зависимости от обстоятельств совершения этих

преступлений могут наказываться различными сроками тюремного заточения, вплоть до пожизненного заключения.

В Уголовном кодексе усилены наказания для лиц физических и юридических, связанных с незаконной торговлей наркотическими средствами, что связано с особой опасностью и распространенностью этих преступлений в современном французском обществе.

Весьма симптоматично включение в Кодекс специального отдела, посвященного проведению экспериментов на людях. Так, по ст. 223-8 проведение или организация биомедицинского исследования на человеке без соответствующего согласия наказывается 3 годами тюрьмы и штрафом в 300 тыс. франков.

Еще более суровым наказанием (5 лет тюремного заключения) карается прерывание беременности без согласия заинтересованного лица. В. то же время в кодексе предусматривается наказание для женщины, которая "осуществляет прерывание беременности у себя самой" (2 месяца тюрьмы и штраф в 25 тыс. франков).

Способы охраны личности от различного рода посягательств в новом Кодексе весьма разнообразны и юридически тщательно проработаны. Это и наказание за подстрекательство к самоубийству, за похищение и незаконное удержание людей, в частности в виде заложников, что особенно типично для последних десятилетий, за различные виды посягательств на достоинство лица, сводничество.

Новыми формами защиты личности является охрана от посягательств на частную жизнь. В Кодексе приводятся самые разнообразные виды запрещенного умышленного посягательства на интимность частной жизни другого лица. Эти посягательства могут осуществляться в разных формах, в том числе путем перехватывания, записывания или передачи без согласия автора слов, произнесенных в частном порядке или конфиденциально; путем фиксирования, записи или передачи изображения какого-либо лица, находящегося в частном месте, без его согласия; путем использования аппаратов слежения за разговорами на расстоянии и т.д.

Третья книга посвящена преступлениям и проступкам против собственности. Здесь особое внимание законодатель уделяет борьбе с кражами и другими видами хищения чужого имущества, вымогательством, шантажом, мошенничеством и иными аналогичными преступлениями.

Лишь в последней, четвертой книге говорится о пре-

ступлениях и проступках против нации, государства и общественного порядка. Эта книга начинается с раздела о посягательствах на основополагающие интересы нации. Под таковыми понимается (ст. 410-1) независимость нации, неприкосновенность ее территории, ее безопасность, республиканская форма ее институтов.

Наряду с такими традиционными преступлениями, как измена и шпионаж, предусматриваются и другие посягательства на институты Республики.

Специальный раздел в этой книге посвящен борьбе с терроризмом, одним из опаснейших преступных явлений конца XX в. В Кодексе особо выделяется угон летательного аппарата или иного транспортного средства. Предусматривается усиление ответственности за совершение террористических актов.

В новый Кодекс введены специальные статьи, направленные на борьбу с коррупцией, например с нарушением должностным лицом долга честности, в частности взимание им не причитающихся ему сумм под видом предусмотренных законом, незаконное получение выгод и т.д.

В Кодексе имеется целая серия статей, направленных на пресечение экономических преступлений.

Весьма симптоматичным для конца XX в., ознаменовавшегося ростом организованной преступности, является заключительный, пятый раздел, специально посвященный объединениям преступников. Само участие в объединениях преступников карается 10 годами лишения свободы и штрафом в 1 миллион франков.

Таким образом, особенная часть нового УК Франции отличается от УК Наполеона новой градацией охраняемых в нем общественных ценностей, а также усилением охраны личности, общества и государства от новых видов преступности.

Уголовно-процессуальное законодательство Франции в XX в. также претерпело большие изменения. В 1958 г. был принят новый УПК, который положил начало ревизии всей наполеоновской кодификации. УПК 1958 г., а также ряд законов 1970 и 1972 гг. значительно демократизировали процесс, усилили гарантии индивидуальных прав граждан, упроетили судопроизводство, упорядочили деятельность следственных органов, суда и присяжных.

Ряд законов, принятых правительством левого блока в 80-е гг., закрепил в уголовно-процессуальном законодательстве прогрессивные изменения. Так, законы 1981—1983 гг.

укрепили безопасность и гарантии личных прав и свобод, в частности предусмотрели процедуру, применяемую к допустившему грубую профессиональную ошибку адвокату.

Возбуждение уголовного дела по УПК 1958 г. осуществляется прокуратурой, которая обычно опирается на данные полицейского дознания. Полицейские собирают улики, закрепляют доказательства, разыскивают лиц, виновных в нарушении закона.

Сам же уголовный процесс включает в себя три стадии: предварительное следствие, судебное разбирательство, исполнительное производство.

Особую стадию составляет процедура обжалования в апелляционном или кассационном порядке.

Значение предварительного следствия во французском уголовном процессе чрезвычайно велико. Но оно является обязательным лишь по делам о преступлениях. Оно также может проводиться по делам о проступках и только в некоторых случаях (по требованию прокурора) — по делам о правонарушениях.

Обычно же в делах о правонарушениях проходит только полицейское дознание. Предварительное следствие проводится негласно следственными судьями в состязательной и письменной форме. Прокурор выполняет функцию контроля над следствием.

По окончании следствия и сбора необходимых доказательств следственный судья передает материалы дела прокурору Республики. Последний, в случае согласия с выводами следственного судьи, возвращает ему дело. Затем следственный судья или выносит постановление о прекращении дела, или направляет его в соответствующую судебную инстанцию.

Если судья находит в деле состав преступления, то он направляет дело на рассмотрение обвинительной камеры. Обвинительная камера состоит при апелляционном суде и является своеобразным следственным органом второй инстанции. Она может вынести постановление о дополнительном расследовании или об окончании следствия.

Решения могут быть двух видов: прекращение уголовного преследования или предание обвиняемого суду. В качестве суда могут выступать: полицейский трибунал, исправительный трибунал, суд присяжных.

Обвиняемый переводится в арестный дом по месту заседания при судебной инстанции. Если обвиняемый не за-

держан, дело рассматривается заочно. Обвиняемый изучает материалы дела, имеет право выбрать защитника.

В судебном разбирательстве принимают участие обе стороны. Процесс в суде устный, гласный, состязательный.

После объявления обвинительного приговора осужденный под конвоем доставляется в арестный дом, где он находится до вынесения решения по апелляции или кассационной жалобе.

Приговор может быть оправдательным, о снятии обвинения или об освобождении от уголовной ответственности, и об осуждении. При осуждении исполнение приговора может быть отсрочено с предоставлением или без предоставления испытательного срока.

Приговор вступает в законную силу по истечении срока, установленного для обжалования. Он подлежит исполнению всеми государственными органами и может быть пересмотрен только в том случае, если в нем обнаружится фактическая ошибка или появятся вновь открывшиеся обстоятельства.

Глава 22. Право Германии

Гражданское право. Важнейшим событием на пути эволюции немецкого права XIX в. стало принятие Германского гражданского кодекса 1896 г. (БГБ)[1].

Гражданский кодекс 1896 г. стал первой в истории Германии общегерманской кодификацией гражданского права. До принятия всегерманского ГК в стране насчитывалось свыше 30 действующих партикулярных правовых систем. Кроме партикулярного права в отдельных областях Германии действовало так называемое общее право.

В его состав входили имперские (немногочисленные) законы и пандектное римское право, которое имело в ряде областей Германии субсидиарное (дополнительное) значение, восполняя пробелы местного германского права. Территориально пандектное право оставалось действующим для 16,5 млн. человек в западных прусских землях, значительной части Баварии, среднегерманских герцогствах, великом герцогстве Гессенском, Саксен-Веймаре, бывших вольных имперских городах.

В другом крупном территориально-правовом пространстве Германии первой половины XIX в. господствовало систематизированное местное право. Здесь формально не признавалась юридическая сила пандектного права. Однако многие его принципы и институты уже были интегрированы в германские земские кодификации. К известным германским партикулярным правовым сводам относились Прусское земское уложение (Прусский ландрехт) 1794 г. и Саксонский гражданский кодекс 1863 г.

Сфера действия Прусского земского уложения распространялась на 21 млн. немцев. Под действие норм наиболее современного для Германии второй половины XIX в. Саксонского гражданского кодекса 1863 г. подпадало 3,5 млн. жителей саксонского королевства. Наконец, в качестве дей-

[1] БГБ — сокращение от немецкого Burgerliches Gesetzbuch (Гражданский кодекс).

ствующего гражданского законодательства в ряде областей Германии (княжества на левом берегу Рейна и в Бадене) следует упомянуть и Кодекс Наполеона 1804 г. В сфере его действия проживали 8,6 млн. человек.

Таким образом, Германия 50—60-х гг. XIX в. отличалась глубокой разобщенностью норм гражданского права. Но не только множественность и фрагментарность правовых систем тормозили экономическое и правовое развитие страны. Многочисленные институты и нормы пандектного (римского) права и партикулярного (германского) законодательства были явно устаревшими, не соответствовали новым капиталистическим отношениям. Среди них выделялись нормы, охраняющие привилегии королевских и княжеских семей, права дворянской собственности и пр.

Уже в начале XIX в. отдельные представители германской буржуазии и наиболее прогрессивные юристы выступали за единство и кодификацию гражданского права Германии. Однако попытки подготовки всегерманского гражданского кодекса потерпели в первой половине XIX в. крах. Германское юнкерство, сохраняющее политическое главенство во всех государствах Германии, всячески противилось кодификации гражданского права, опасаясь утери своих привилегий.

Новый этап в борьбе за создание всегерманского гражданского кодекса наступает со времени политического объединения германских государств под главенством Пруссии и образования единой Германской империи в 1871 г., которые создавали объективно благоприятные условия для кодификации.

Вопрос о путях кодификации гражданского права Германии с самого начала приобрел не только юридический, но и политический, и социальный характер. Борьба за выработку БГБ растянулась на четверть века. Начало было положено созывом так называемой Предварительной комиссии, назначенной бундесратом в 1874 г. Она должна была установить общий план реформы по унификации гражданского права Германии. Первоначальные цели реформы не были, однако, радикальными. Единство гражданского права должно было формироваться на базе действовавшего в Германии права. Консервативные правительства государств-членов империи всячески ограничивали цели и объем все-

германского БГБ, стремясь сохранить нормы действующего партикулярного права.

2 июля 1874 г. бундесрат назначил первую официальную комиссию по выработке БГБ. Из 11 членов комиссии девять были крупными судебными чиновниками и двое — профессорами пандектного права. Материал подготавливаемого кодекса был разделен на пять книг (общая часть; вещное, обязательственное, семейное и наследственное право). Это была обычная система в пандектном праве Германии. Система Кодекса Наполеона была единодушно отвергнута.

Первая комиссия работала в условиях строгой секретности. Только тринадцать лет спустя, в 1887 г., комиссия объявила о завершении работы. Проект был опубликован и в течение двух последующих лет подвергся публичному обсуждению. Его критика становилась все более резкой. Отрицательные отзывы на проект раздавались из самых различных политических и юридических сфер. Сам рейхсканцлер О. Бисмарк назвал этот проект "ящиком Пандоры". Отрицательную оценку проекту дала крупнейшая юридическая ассоциация Германии — Немецкий союз адвокатов. Против выступила группа ученых-юристов во главе с О. Гирке. Острой критике подвергся проект со стороны ведущих деятелей и юристов германской социал-демократии. Неприятие проекта БГБ вызывали его общие недостатки: чрезмерная романизированность, многочисленные определения и резкое несоответствие его содержания социально-экономическим реалиям Германии конца XIX в.

Проект БГБ было решено переработать коренным образом. В 1890 г. бундесрат сформировал вторую комиссию, пополнив ее новыми членами. В их числе были представители промышленников, банкиров, ведущих политических партий и ученые-германисты. Подготовленный комиссией новый проект устранил множество положений сугубо римского происхождения и ввел ряд принципов и правил, почерпнутых из германских источников. Некоторые части проекта были переработаны заново; расширены разделы, имеющие социальное значение. Наконец, был упрощен язык Кодекса: резко сокращена римская терминология и ликвидированы многочисленные определения юридических институтов.

Принятый бундесратом проект БГБ с определенными изменениями был представлен рейхстагу в качестве третьего

проекта в начале 1896 г. Еще полгода понадобилось рейхстагу для обсуждения и принятия этого проекта. Современники отмечали, что пленарные заседания в рейхстаге по проекту БГБ были довольно вялыми. Гражданский кодекс Германии был принят рейхстагом 222 голосами против 48 при 18 воздержавшихся. Позднее бундесрат одобрил законопроект БГБ совместно с Вводным законом, и 18 августа 1896 г. после утверждения этих актов императором БГБ стал законом.

Для приведения законодательства отдельных германских союзных государств в соответствие с новым БГБ его вступление в силу было отложено, как указывалось в ст. 1 Вводного закона, до 1 января 1900 г. Одновременно с БГБ вступал в силу важный закон о поземельных книгах и новый Торговый кодекс Германии.

Таким образом, на рубеже XIX—XX вв. Германия получила свой Гражданский кодекс. Многовековое применение пандектного права было наконец прекращено.

Общая характеристика, система и содержание БГБ. Германский гражданский кодекс является крупнейшей гражданско-правовой кодификацией. Он насчитывает 2385 параграфов, не считая 218 статей Вводного закона. БГБ построен по так называемой пандектной системе. Для него характерно наличие общей части и сведение гражданско-правовых институтов в отдельные книги: вещное, обязательственное, брачно-семейное и наследственное право.

В Вводном законе даны правила о времени вступления в силу БГБ, о применении иностранных законов в Германии и германских законов за границей. Значительное число норм Вводного закона регулировали отношение БГБ со старым имперским и особенно земским законодательствами. Как общее правило, старые имперские законы были оставлены в силе, поскольку обратное не указано в БГБ. Статьи Вводного закона, касающиеся взаимоотношений БГБ с земским правом, по существу представляли собой длинный перечень прав, оставленных в компетенции земских законодательств отдельных германских государств. Формула, с которой начинались статьи этой части Вводного закона, гласила: "Нетронутыми остаются предписания земского права...". Сконцентрированные в Вводном законе изъятия и права-привилегии касались главным образом особого гражданско-правового положения германского дворянства, что наносило су-

щественный удар идее единства гражданского законодательства Германии. По существу, действительного правового единства в Германии в конце XIX — начале XX в. в сфере гражданского права создать не удалось.

Основной корпус БГБ состоял из следующих книг: общей части, обязательственного, вещного, брачно-семейного и наследственного права. В общей части изложен статус физических и юридических лиц. В этой же книге даны предписания о юридических сделках, о сроках давности, о вещах и, наконец, о самозащите и самопомощи.

Во второй книге Кодекса содержатся нормы обязательственного права. В данной книге излагаются общие положения об обязательствах из договоров и отдельные договоры, как традиционные (купля, заем, ссуда, товарищество и др.), так и новые (наем рабочей силы, пари и др.). Заканчивается вторая книга подробным регулированием обязательств из недозволенных действий.

В третьей книге Кодекса помимо институтов владения и собственности подробно регламентируются так называемые служебности (сервитуты, обременения) и различные формы залога движимостей и недвижимостей (ипотека).

В четвертой книге представлены нормы брачно-семейного права. Здесь изложены правила, посвященные условиям вступления в брак, личным и имущественным отношениям супругов, условиям расторжения брака. Из других разделов книги следует выделить институт родительской власти и правовое положение детей (законных и незаконных), опеку и попечительство.

Наконец, в пятой книге Кодекса, посвященной наследственному праву, регламентируются два порядка наследования (по закону и по завещанию); юридическое положение наследника; особый договор о наследовании и правила об "обязательной доле" так называемых необходимых наследников.

Форма и язык БГБ воспринимаются нередко критически. Считается, что германский ГК может быть освоен только специалистами-юристами. Для Кодекса характерны длинные, сложно сформулированные параграфы и обилие специальных юридических терминов. Наряду со специальной юридической терминологией в Кодекс введены термины и обороты социального и этического (морального) содержания. К их числу относятся "добрые нравы", "добрая совесть"

и "злоупотребление правом". Отмеченные особенности языка БГБ не мешают, однако, утверждать, что его юридическая терминология и форма изложения весьма продуманны и точны.

Характерная черта германского БГБ — отсутствие общих юридических определений. Соответствующие его параграфы носят скорее описательный характер. Всякие общие определения намеренно избегались. Позднее, комментируя БГБ, германские юристы подчеркивали, что выработка определений — дело опасное для законодателя.

В отдельных существенных вопросах Кодекс проявляет явно консервативные черты, "глядит назад в XIX век", по выражению одного современного германского историка права. Подтверждением этому являются уже упоминаемые выше юридические институты феодального характера, различные вещные обременения и пр. Вместе с тем Кодекс закрепил ряд правил, имеющих так называемую социально-этическую направленность. Эти нормы, как бы защищающие "маленького человека", весьма характерны для БГБ. В основном они сосредоточены в общей части германского ГК. Характерным для подобных предписаний является введение в правовые нормы внеюридических, моральных критериев (уже упоминавшиеся категории "злоупотребления правом", "добрые нравы", "добрая совесть"). К наиболее известным принадлежат § 226, запретивший намеренное злоупотребление своим правом (запрещение "шиканы"), и § 138, объявивший недействительность любой сделки, "нарушающей добрые нравы". Конечно, авторы БГБ понимали, что при отсутствии сколь-нибудь однозначного юридического содержания указанных этических категорий резко возрастала роль судейского усмотрения. Тем не менее можно согласиться с современными германскими учеными-юристами, оценивающими введение в текст БГБ группы норм, имеющих "социально-этическую" направленность, как достижение германского законодательства.

Основные институты БГБ. Юридические лица. После острой критики первого проекта кодекса, попытавшегося игнорировать проблему юридического лица, Германский кодекс закрепил право частных объединений на получение статуса юридического лица. БГБ признал два основных вида юридических лиц: ферёйны (общества, союзы) и учреждения. Наиболее важны ферейны, объединения лиц либо с

хозяйственными (§ 22), либо с идеальными (нехозяйственными) целями (§ 21). К последним могли быть отнесены политические союзы, некоторые союзы предпринимателей и т. п. Надо подчеркнуть, что союзы с хозяйственными целями не следует смешивать с объединениями в форме торговых товариществ (акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью), регулируемых торговым законодательством.

Многочисленные параграфы БГБ (почти 70!), посвященные юридическим лицам, рассматривают вопросы, в основном связанные с организацией и прекращением деятельности ферейнов и учреждений. Статус юридических лиц по БГБ наглядно демонстрирует порядок их возникновения. В Германии постепенный переход от разрешительной (концессионной) к явочной (свободной) системе образования юридических лиц начался только в 70-е гг. XIX в. По явочной системе раньше всего начали создаваться в Германии торговые товарищества (акционерные общества). Вопрос о введении свободной системы образования для всех видов юридических лиц гражданского права встал в ходе подготовки общегерманского ГК. После длительной борьбы был принят компромиссный вариант: общества с идеальными (нехозяйственными) целями получили свободу образования (явочная система). Для образования союзов с хозяйственными целями, как и ранее, Кодексом установлен разрешительный (концессионный) порядок.

БГБ признал за юридическими лицами широкую правоспособность. В принципе их правоспособность охватывала всю сферу гражданского права, за исключением правоотношений, характерных для физических лиц. Однако, и это весьма симптоматично, германский законодатель посчитал нужным сохранить за государством сильный рычаг контроля за деятельностью юридических лиц. Согласно § 43 "общество может быть лишено правоспособности, если вследствие противозаконного постановления общего собрания или благодаря противозаконному образу действий правления оно угрожает общественным интересам". При одной "угрозе общественным интересам", органам государственной власти разрешено закрывать общества (союзы).

Характеристика института юридического лица по БГБ не будет полной без рассмотрения одной нормы, весьма характерной для этого Кодекса. § 54 БГБ закрепил так на-

зываемые неправоспособные общества. К ним отнесены объединения, не отвечающие юридическим требованиям, установленным для юридических лиц. Это главным образом разнообразные рабочие союзы. Они не получили по БГБ статуса юридического лица. В Кодексе появился особый вид объединений — неправоспособный союз (общество). Германский Кодекс сделал по тем временам серьезную социальную уступку, юридически признав существование таких обществ. Однако статуса юридического лица им не было дано. Неправоспособные союзы действуют в БГБ по правилам, установленным по договору товарищества. В то время отдельные их черты были подобны юридическим лицам. Так, неправоспособные союзы могли выступать в суде в качестве сторон; договоры, заключенные от имени такого общества, признавались действительными (§ 54). Уступка, сделанная германскому рабочему движению законодателем, была, конечно, половинчатая. Однако сам факт юридического признания за рабочими союзами отдельных элементов гражданской правоспособности, бесспорно, значителен.

Договоры и обязательства из недозволенных действий. Характерной внешней особенностью германского ГК является выдвижение на первое место, впереди права вещного, обязательственного права. Это выдвижение подчеркнуло возросшее значение капиталистического, товарно-денежного хозяйства, перед интересами которого отступили на второй план традиционные институты, связанные с правом собственности.

Основная часть второй книги БГБ — обязательственное право — посвящена договорному праву. В соответствии с принятой установкой БГБ не дает определения ни обязательства в целом, ни договора в частности. Реконструируя наиболее существенные черты понимания германским ГК договора, можно выделить следующее. Договор понимался как юридическая связь между двумя или несколькими лицами. Содержанием договора могло быть любое "предоставление (удовлетворение)", как положительное действие, так и воздержание от такового. Такой юридический состав договора следует считать традиционным для европейского права и его общего римского источника.

В германском ГК в основу договорного права был положен классический принцип свободы договора. Он не пред-

ставлен прямо в тексте БГБ, но постоянно упоминается в Мотивах и Протоколах к проекту Кодекса.

Свобода установления договорных обязательств умерялась в Кодексе обычными для гражданского законодательства немногочисленными легальными условиями их действительности. БГБ не допускал, прежде всего, договоров, прямо нарушающих какие-либо предписания законов (§ 309). Ряд требований Гражданский кодекс предъявлял к лицам, заключающим договор. Круг лиц, способных заключать договор, достаточно широк. В их число БГБ допускает замужних женщин и лиц, не достигших возраста совершеннолетия (21 год).

К числу обязательных условий действительности договоров по БГБ относится согласие сторон "по всем пунктам договора", причем согласие трактуется кодексом главным образом как согласие волеизъявления сторон (а не согласие их воль). Принятая БГБ новая "теория волеизъявления" была призвана придать обязательственным (договорным) связям большую определенность и стабильность в интересах гражданского оборота. По БГБ сделка, несмотря на неопределенность воли сторон, является действующей, если имеется волеизъявление сторон.

Как общее правило, для действительности договора БГБ не требуется специальной формы. Однако для отдельных договоров германский ГК установил обязательную форму. Такая форма была безусловно необходима для сделок с недвижимостями (землей, строениями). Основополагающее значение форма договора имела для особого вида обязательств — абстрактных. Их существование — особенность БГБ. Отличительная черта абстрактного обязательства (отвлеченного обещания уплаты долга, векселя) состояла в полном разрыве с обычным в договорном праве основанием (каузой). Предметом обязательства здесь являлось само обещание, облеченное в письменную форму (§ 780). Абстрактный характер таких обязательств (отрыв от каузы) резко усиливал их мобильность (право переуступки), что было весьма выгодно капиталистическому обороту и крупным финансовым объединениям — банкам.

В целом легальные ограничения свободы договоров в БГБ немногочисленны и традиционны. Однако для БГБ характерен особый вид ограничений действительности дого-

воров. Речь идет об уже упоминавшихся выше социально-этических критериях "добрых нравов" и "доброй совести". Помимо уже упоминавшегося § 138, прямо признающего недействительной всякую сделку, противоречащую "добрым нравам", следует указать и правила о толковании договоров (§ 157) в соответствии с требованиями "доброй совести" и, наконец, правило об исполнении договоров так, "как того требует добрая совесть, сообразуясь с обычаями гражданского оборота" (§ 242).

Из отдельных договоров, регулируемых БГБ (свыше 20 конкретных договоров), следует указать на следующие два, представляющие наиболее распространенные договоры (купля-продажа и наем рабочей силы).

Договор купли-продажи урегулирован в германском ГК по правилам римского права. Купля характеризуется посредством описания основных обязанностей продавца и покупателя. Существенным признаком германского договора купли-продажи является разграничение БГБ двух обязательных юридических моментов: а) соглашения сторон и б) фактической передачи покупателю права собственности на вещь. Риск случайной гибели вещи переходит на покупателя только после передачи вещи. К отличительным чертам германского договора купли-продажи следует отнести повышенную заботу создателей БГБ к так называемой обратной купле и преимущественной купле. Тем самым БГБ вновь демонстрирует особое отношение к вполне определенным социальным группам, прежде всего германскому дворянству (юнкерству).

Экономически важнейшим является договор найма услуг (найма рабочей силы). Окончательный проект БГБ выделил нормы этого договора в особый раздел и значительно расширил его содержание до 20 параграфов. Германский рабочий класс добился определенных юридических уступок. К числу наиболее весомых его приобретений следует отнести § 616, 618 и 629. Первый из них предоставил рабочему определенные гарантии сохранения своего места и заработной платы в случае болезни, особых семейных обстоятельств и т. п. Особенно важен § 618. Он обязал нанимателя заботиться о технике безопасности для рабочих. Наконец, § 629 предоставлял нанявшимся "необходимое время" для попыток найти новую работу в случае объявления об увольнении. Предписания о найме рабочей силы традиционно

считаются наиболее социально ориентированной группой норм БГБ.

Значительное место (§ 823—853) БГБ уделил обязательствам из недозволенных действий. В виде общего правила Кодекс поддержал принцип вины как основы ответственности лица за причинение вреда. В социальном плане это означает, что потерпевшие от несчастных случаев (как правило, наемные работники) неизбежно оказываются в положении, когда возмещение ущерба в их пользу прямо обусловлено доказательством наличия вины у причинителя вреда (как правило, лица, экономически сильнейшего), что на практике далеко не всегда возможно.

Основные предписания Кодекса, касающиеся гражданско-правовых нарушений, заключены в § 823—826. Весьма характерен § 824. Он объявил "недозволенными действиями" случаи, когда лицо "утверждает или разглашает обстоятельство, подрывающее промышленный или торговый кредит другого..." при условии, "если оно должно было знать, хотя и не знало, что обстоятельство ложно". Данное правило БГБ представляло попытку контроля юридическими средствами над методами капиталистической конкуренции. Как бы продолжая эту линию, в Кодекс введено еще одно "социально-этическое" предписание: "Кто умышленно причинит вред другому способом, противным добрым правам, тот обязан возместить ему этот вред". Именно этот параграф БГБ германские суды пытались использовать, признавая противным "добрым нравам" бойкот и другие формы борьбы рабочих. Введение в Кодекс § 826 дало законодателю гибкую юридическую формулу, равно пригодную для привлечения за совершенное гражданское правонарушение и для вмешательства в трудовые конфликты.

Право собственности и владение. Составители БГБ не дали строгого понятия права собственности. Общая норма, характеризующая в Кодексе право собственности (§ 903), предоставляет собственнику правомочия обходиться с вещью по своему усмотрению и исключать воздействие на нее других лиц. Германский законодатель тем самым дал собственнику обширное и исключительное господство над вещью. Наряду с признаками исключительности и всеобъемлющего характера власти лица над вещью к атрибутам германской конструкции собственности, зафиксированной в германском ГК, следует отнести ее свободу и индивидуальный характер. "Сво-

бода собственности необходима для всех нас...", — утверждали члены комиссии по составлению проекта БГБ в дебатах в рейхстаге при обсуждении § 903.

Традиционно широко была • сформулирована и статья Кодекса, посвященная важнейшему виду собственности — земельной собственности. § 905 предоставил германскому собственнику земельного участка обширную власть не только на поверхность земли, но и на недра и воздушное пространство над земельным участком. Право собственника земли не распространялось только на полезные ископаемые, имеющие государственное значение (металлы, уголь, соль). Их использование, как и ранее, регулировалось нормами земского горного права (ст. 68 Вводного закона).

Для БГБ характерно отсутствие сколь-нибудь заметных ограничений в правовом режиме собственности на движимые вещи. А вот легальные ограничения для собственника недвижимости в Кодексе даны в части второй § 905 и в § 906. В первом из них зафиксировано правило о недопустимости для собственника земельного участка пытаться "воспретить воздействие на такой высоте или на такой глубине, что устранение не представляет для него интереса". Эта норма ни в коей мере не лишала земельного собственника права на недра и "воздушный столб". Вводя обширные реальные полномочия земельного собственника в границы наличного интереса (в конкретной интерпретации соответствующего суда), это правило носило, как и запрещение шиканы, скорее, "социально-этический" характер. Следующий § 906 ограничивал собственника земельного участка в интересах хозяйственного использования других земельных участков, обязывая земельного собственника терпеть проникновение на его участок- дыма, пара, копоти, газа и других имиссий, если они нарушают его интересы в незначительных объемах. В случае, если имиссий с соседних участков земли оказывают "недопустимое воздействие на его участок" (§ 907), собственнику земельного участка предоставлены запретительные правомочия.

Характеризуя юридическую конструкцию собственности по БГБ, важно выделить некоторые особенности правомочий собственника по распоряжению вещами. Здесь вновь выступают в резкой форме различия между недвижимыми и движимыми вещами. 'Бак, при переходе права собственности на вещи движимые БГБ закрепил старогерманское

правило: "Hand muss Hand wahren". ("Рука должна предостерегать руку"). Оно означало повышенную защиту прав добросовестного приобретателя вещи. Собственник вещи, доверивший ее продавцу, лишался права истребовать ее у добросовестного приобретателя. Таким образом, последний, согласно указанному правилу, мог получить больше прав, чем их имел отчуждатель. Это старогерманское правило оказалось весьма выгодным для капиталистического оборота, придавая ему необходимую прочность и мобильность.

Совершенно иначе подходит БГБ к вопросу о распоряжении недвижимостями. Их передача обусловлена рядом формальностей. И это тоже отличительная черта германского вещного права. По Кодексу для передачи права собственности на недвижимые вещи необходим особый публичный акт: запись в Поземельной книге, правовой режим которой был урегулирован особым имперским законом 1897 г.

Второй важнейший вещно-правовой институт —- владение — регулируется БГБ достаточно подробно. Нормы Кодекса, регулирующие владение, помещаются на видном месте: они открывают третью книгу Кодекса, что демонстрирует значение, придаваемое этому институту германским законодателем.

Характеризуя германское владение, нужно подчеркнуть оригинальность его юридической конструкции. БГБ отбросил римскую "волевую" конструкцию владения и провозгласил, что владение вещью приобретается достижением действительного господства над ней (§ 854). Устранив в качестве квалифицирующего волевой элемент, Кодекс тем самым резко расширил сферу института владения. Владельцами признаны некоторые категории недееспособных лиц (дети) и лица, обладающие вещью по договору (арендаторы, хранители). Признав владельцем помимо хозяина вещи арендатора, хранителя и других лиц, обладающих вещью на основе обязательственных отношений, законодатель создал две категории владения — "непосредственного" и "посредственного". Обе категории владельцев получили по БГБ самостоятельную юридическую защиту. Таким образом, власть защищаемого владения и интенсивность его охраны резко расширены германским ГК. И сделано это было, несомненно, в интересах определенных группировок германской буржуазии, сельской и городской, выступавшей в гражданском

обороте чаще всего в статусе арендаторов земли, нанимателей строений и т. п.

Брак и семья. Брак по БГБ являлся светским (не церковным) институтом. Традиционным при характеристике брака является и указание на его моногамный характер (единобрачие): Кодекс прямо запрещает "вступать в брак, пока прежний брак не прекращен или не признан ничтожным". Определение брака в БГБ не дано. Однако в Мотивах к проекту БГБ говорится, что брак есть "некоторый независимый от воли супругов нравственный и юридический порядок". При таком широком подходе основные юридические вопросы брака были решены германским Кодексом особым образом. Прежде всего БГБ установил для вступления в брак высокий брачный возраст: для жены 16 лет, для мужа 21 год. Право родителей давать согласие на брак ограничено: отец вправе давать разрешение на брак только несовершеннолетним детям; мать — только незаконным детям. Запрещено было вступление в брак разведенным лицам, если причиной развода было совершенное ими прелюбодеяние (§ 1305).

По германскому ГК брак считался нерасторжимым по взаимному согласию супругов. Развод был допущен только при наличии особых оснований. К ним были отнесены злонамеренное оставление супруга, грубое нарушение созданных браком обязанностей. Перечень таких оснований в Кодексе был исчерпывающим.

Германский Кодекс не знал легальной власти мужа над женой. Однако он не признал и равенства мужчины и женщины в браке. § 1354 закрепил принцип главенства мужа в общесемейных делах. Такое главенство находило свои границы в уже известном правиле запрещения шиканы. § 1354 предоставил жене право "не подчиняться решению мужа, если оно представляется злоупотреблением с его стороны своим правом".

Замужние женщины не входят в число лиц, лишенных имущественной дееспособности. Более того, согласно § 1356 "жена вправе и обязана заведовать общим хозяйством". В пределах домашнего хозяйства ей предоставлено право "вести дела мужа вместо него и представлять его" (§ 1357). Правда, мужу предоставлялось право ограничить или отменить это право жены.

Германский Кодекс признал общим для всех браков режим общности имущества с правом мужа им пользоваться

иуправлять. По этой системе имущество жены, - принадлежащее ей до брака или приобретенное ею во время брака, остается ее собственностью, но находится в управлении и использовании мужа (§ 1363). Правомочия мужа в отношении такого имущества (оно названо в Кодексе "внесенным имуществом") достаточно велики и простираются до "владения вещами, которые входят в состав внесенного имущества". Помимо режима "внесенного имущества" БГБ установил и режим "отдельного имущества" жены (§ 1365), на который не простирается власть мужа. "Отдельным имуществом" жены Кодекс объявил кроме личных вещей жены всякое имущество, которое она получит по наследству, в силу дарения, а также все то, что "жена приобретает своим трудом или самостоятельным ведением какого-либо предприятия". Германская система имущественных правоотношений супругов была благоприятна для замужней женщины. И все-таки равенства со статусом мужа германская женщина еще не получила.

Согласно § 1626 БГБ несовершеннолетние (до 21 года) дети состояли под родительской властью, которая включала родительскую власть отца и матери. Кодекс предоставил отцу право "заботиться о личности и имуществе детей" (§ 1627). Пока длится брак, мать наряду с отцом "вправе и обязана заботиться о личности детей" (§ 1634). Наиболее значительна по объему отцовская власть. Так, право отца заботиться о личности детей простиралось на право "прибегать к соответствующим исправительным мерам", налагаемым опекунским судом по просьбе отца (§ 1631). Наконец, для осуществления заботы об имуществе детей Кодекс предоставлял отцу "право пользования имуществом детей" (§ 1649).

Таким образом, по БГБ институт отцовской власти определенным образом был ограничен, во-первых, властью матери и, во-вторых, введением особой инстанции — опекунского суда.

Характерные черты наследственного права. Германский ГК весьма подробно (свыше 450 параграфов) регламентирует правоотношения, связанные с порядком наследования. Наследственное право по БГБ основано в своих существенных чертах на старом германском праве. Характерной чертой наследования по Кодексу стало отсутствие пределов наследования по закону. При отсутствии более близ-

ких родственников наследниками умершего становились родственники любых отдаленных степеней.

Родственники призывались к наследованию по закону по так называемым парантеллам (линиям). Первую линию составлял сам наследодатель со своими нисходящими (§ 1924). Вторую линию составляли родители наследодателя со своими нисходящими и т.д. Первостепенная линия (парантелла) исключала наследников других линий (парантелл). И самое главное, внутри наследующей парантеллы наследство получают не все родственники, а только главы данной парантеллы. Такова в общих чертах своеобразная система наследования по закону в БГБ.

Особое правовое положение в этой системе наследования занимал переживший супруг. БГБ предоставил пережившему супругу право собственности на определенную часть наследства умершего (от 1/4 до 1/2 при наличии наследников первых двух линий, а также деда и бабки). Если же нет родственников первой и второй линии, деда и бабки — все наследство переходит к пережившему супругу (§ 1931). Таким образом, по германскому ГК переживший супруг являлся привилегированным законным наследником.

Наряду с наследованием по закону БГБ регулирует и наследование по завещанию. Кодексом провозглашен принцип свободы завещания с правом "устранить от наследования по закону родственника или супруга..." (§ 1938). Германский кодекс установил легальные ограничения свободы завещания в интересах ближайших родственников наследодателя. К таким ограничениям традиционно относится "обязательная доля". По БГБ, нисходящие наследодателя, а также родители и супруг наследодателя, если они отстранены от наследования завещанием наследодателя, могут потребовать от наследника предоставления им обязательной доли наследства. Обязательная доля равняется по Кодексу половине стоимости его доли при наследовании по закону (§ 2303). Таким образом, принцип свободы завещания проведен германским ГК весьма последовательно и в значительном объеме.

Последующие изменения в БГБ. В XX в. в БГБ был внесен ряд существенных изменений, часть которых была оформлена в виде дополнительных статей к Кодексу, часть в виде отдельных законов и норм, дополненных правотвор-

чеством судей, особенно усилившимся в это время в сфере частного права.

Так, например, в судах стало складываться новое понимание института гражданско-правовой ответственности. Принцип свободы договора модифицируется с помощью усиления договорной ответственности, рассматриваемой в качестве правового средства социальной защиты населения. Предусматривается ответственность за "culpa in contrahento" (небрежность при заключении договора). Уже одно уклонение от переговоров влекло за собой обязанность возместить убытки. В 50-х гг. в рамках судейского правотворчества утвердилась практика, что договоры не должны ущемлять права третьих лиц. Усиление защитной функции договора в отношении третьих лиц можно проиллюстрировать следующим примером.

В 1976 году к гражданско-правовой ответственности был привлечен владелец магазина, в котором ребенок, пока его мать расплачивалась в кассе, поскользнулся и получил травму. Основанием для назначения судом гражданско-правовой ответственности в данном случае стал не заключенный, а лишь подразумеваемый договор, исходя из доктрины "обязанности общественной заботливости". Усиление роли квазидоговорной ответственности (без заключения договора) явилось следствием разработки германскими юристами понятия "фактических договорных отношений", признанного впоследствии "выражением изменившейся социальной функции институтов частного права".

Это понятие прежде всего стало применяться при признании договора недействительным или ничтожным. Германские юристы стали исходить из того факта, что если речь идет о длительных договорных отношениях, то при признании договора ничтожным он не считается таковым до момента прекращения его действия. Другую группу "фактических договорных отношений" образуют случаи ответственности по договору в силу "социально-типичных ситуаций" (например, при наступлении ответственности водителя, который занимает стоянку, не платя за нее, и пр). Здесь во внимание принимается не заключение отдельного договора, а массовый характер подобных ситуаций.

Особенностью развития современного германского гражданского права стало также расширение понятия убыт-

ков, подлежащих возмещению, введение понятия "фиктивных убытков". Так, владельцу поврежденного транспортного средства должна быть не только выплачена стоимость ремонта его автомашины, но и оплачено пользование другим автотранспортом во время ремонта, даже если он в это время предпочитал ходить пешком. Стала общепринятой и практика денежного возмещения лишь за простую угрозу наступления деликта.

В сфере вещного права принципиальные изменения коснулись самого определения права собственности. "Собственность обязывает. Осуществление права собственности должно служить в тоже время общему благу" — говорится в Веймарской конституции 1919 г. Основной закон ФРГ 1949 г., закрепляя в ст. 14 классический принцип свободы собственности, во втором абзаце, однако, воспроизводит это положение Веймарской конституции.

Таким образом, основным направлением развития права собственности в Германии в XX в., как и всего гражданского права, становится его социализация.

Дополнения были внесены и в положения Кодекса, посвященные регулированию права собственности на землю. В 1960 г. был принят Закон о строительстве, в 1961 г. — специальный Закон о сделках с землей, установивший правовую обязанность собственника рационально использовать землю. В свою очередь Закон о строительстве подчинил строительство в городах и деревнях общему плану градоустройства, однако решение застраивать или не застраивать свой участок по-прежнему принадлежало собственнику земельного участка.

Наиболее значительные изменения в Кодексе коснулись норм обязательственного и брачно-семейного права. Были пересмотрены положения БГБ о договоре имущественного, прежде всего жилищного найма, существенно расширившие права нанимателя. Положения об уравнении трудовых прав мужчин и женщин: в приеме на работу, при ее оплате и при увольнении — составили содержание измененного § 611 (1—3) Кодекса.

Несмотря на то, что ст. 2 Основного закона ФРГ 1949 г. провозгласила равноправие мужчин и женщин, первый закон о равноправии мужа и жены в семейных отношениях был принят лишь в 1957 г. Этот закон установил раздельный режим имущества супругов. Имущество же, приобре-

тенное в браке, является общей собственностью, подлежащей разделу на равные доли при разводе.

Изменения в брачно-семейном праве коснулись и условий признания действительности брака и развода, и правового статуса внебрачных детей.

Закон 1974 г. установил общий возраст брачного совершеннолетия для мужчин и женщин в 18 лет, исключающий право родителей давать согласие на брак своих детей. Первый закон, уравнявший в правах внебрачных детей с детьми, рожденными в браке, был принят в 1969 г. Отныне законодательно было установлено право детей на получение алиментов от отца и на их участие в получении наследства на основе признания кровного родства с родителем. В силу этого был отменен § 1589 ГГУ, согласно которому внебрачный ребенок и его отец не считались состоящими в родстве. Больше прав в отношении своих детей по этому закону получила и мать.

В 1946 году было признано право развода по инициативе одного из супругов в случае, если они "в течение 3-х лет не проживают вместе, и брачные отношения настолько глубоко расшатались, что сделали невозможным восстановление брачного союза". При этом возражения против развода другого супруга не учитывались, если "оба супруга вели себя недостойно в браке". С 1956 г. Федеральный суд, однако, начинает изыскивать возможности как-то ограничить развод при "крахе" семьи под влиянием католических установок о нравственном долге супругов "делить трудность поровну".

Широкомасштабная реформа, направленная на дальнейшую либерализацию норм брачно-семейного законодательства, была проведена в 1976 г.

В настоящее время § 1565 (1—2) БГБ постановляет:

1. "Брак может быть расторгнут, если он не состоялся. Брак считается несостоявшимся, если совместная жизнь супругов больше не продолжается и нет оснований предполагать, что супруги её восстановят".

2. Если супруги менее года живут раздельно, то такой брак расторгается, если продолжение брака невозможно для супруга, возбудившего иск о расторжении брака, по причина поведения другого супруга, отличающегося исключительной жестокостью.

§ 1566 (1) исходит из положения о несомненности "краха семьи", несостоявшегося брака, если супруги свыше од-

ного года живут раздельно и оба просят о разводе или если супруги свыше 3-х лет живут раздельно, даже при возражении одного из них против развода.

Торговое право. Характерной чертой германского частного права является его дуализм. Существование здесь наряду с Гражданским еще и Торгового кодекса было обусловлено целым рядом исторических причин, главной из которых стала необходимость создания единообразного правового регулирования торговли в стране с многовековой политической и правовой раздробленностью.

Начало в 30-х гг. XIX в. в Германии промышленного переворота привело к созданию в 1847 г. Единого германского вексельного устава, ав1861г. — первого общегерманского Торгового кодекса, заложивших основы единого германского торгового права.

Первоочередная унификация норм, регулирующих вексельное обращение, была вызвана особой значимостью векселя в качестве инструмента удовлетворения различных имущественных потребностей в торговом обороте. Германский вексельный устав 1847 г. воспринял основные достижения германской правовой мысли XVIII—XIX вв. в сфере вексельного права, закрепив специфический — "германский" — тип векселя, характерными чертами которого являются абстрактность, формализм, универсальность.

Общегерманское торговое уложение 1861 г. (в основу которого был положен проект Торгового кодекса Пруссии 1857 г.) состояло из пяти книг: "О торговом сословии", "О торговых товариществах", "О негласном товариществе и объединении для заключения отдельных торговых сделок за общий счет", "О торговых сделках" и "О морской торговле". Центральной фигурой в ТК 1861 г. выступал купец — "лицо, которое занимается в виде промысла торговыми делами". В силу этого торговое право и понималось исключительно, как "особое частное право купцов", что проявилось в содержании норм ТК 1861 г., где наиболее полное регулирование получили вопросы, связанные с организацией торгового предприятия купца, как единоличного, так и коллективного (в виде торгового товарищества).

Из прусского проекта в ТК перешел целый комплекс детально проработанных норм, посвященных фирме купца, представительству в торговом обороте, торговой документации и др. Особенностью первого единого германского Тор-

гового кодекса стало последовательное проведение в нем принципа имущественной самостоятельности торговых товариществ, выступающих в качестве самостоятельных субъектов (юридических лиц) торгового права.

Созданное еще в условиях отсутствия единого гражданского права, Торговое уложение 1861 г. призвано было в определенной мере выполнять функции Гражданского кодекса, что привело к закреплению в нем целого ряда гражданско-правовых положений, в частности общих положений о сделках и пр.

Объединение Германии в 1871 г., сопровождающееся небывалым подъемом во всех областях германской экономики, возникновением целого ряда новых форм частноправовых объединений (промышленного товарищества, товарищества с ограниченной ответственностью, колониального товарищества и др.), привело к необходимости кардинального реформирования торгового законодательства. Результатом этого стало принятие в 1897 г. нового Торгового кодекса, который продолжает действовать до настоящего времени. Непосредственным толчком к его созданию стало принятие в 1896 г. Германского гражданского уложения, по отношению к предписаниям которого положения торгового права должны были занять место специальных (дополняющих) норм.

В отличие от общегерманского Торгового уложения 1861 г. Торговый кодекс 1897 г. уже не содержит никаких общих положений, закрепив лишь действующие в торговом обороте специфические принципы и институты. Он состоит из четырех книг. Первая книга посвящена организации и деятельности торговых предприятий. Вторая — содержит положения о торговых товариществах, включая негласные товарищества. В третьей книге рассматриваются вопросы заключения отдельных торговых сделок. И, наконец, последняя книга регулирует морскую торговлю, включая морское страхование.

Изменения, произошедшие в экономике Германии в конце XIX в., обусловили качественно новый подход германского законодателя к определению субъекта торгового права, что отразилось и на содержании ТК 1897 г. Отныне в качестве коммерсантов стали рассматриваться не только купцы в узком смысле слова, но и все крупные предприниматели, как посредники, так и производители. Для определения их правового статуса в ТК 1897 г. вводятся понятия

"полного" и "неполного" коммерсанта, коммерсанта "по обязанности, "по необходимости", "по желанию" и "по форме", что превращает торговое право из "особого частного права купцов" в особый комплекс норм, регулирующих предпринимательскую деятельность.

Основные изменения, произошедшие в германском торговом праве в XX в., были связаны с ограничением сферы действия норм Торгового кодекса в связи с принятием целого ряда специальных законов, содержащих подробное регулирование отдельных торгово-правовых институтов. Наибольшим изменениям подвергся институт акционерного общества. Основная цель, которую преследовал германский законодатель при создании акционерного закона 1931 г., состояла в установлении большего финансового контроля в сфере акционерного предпринимательства благодаря введению обязательной годовой отчетности и института независимых экономических экспертов. Впоследствии эти положения были развиты в акционерном законе 1965 г., содержащем подробную регламентацию вопросов, связанных с учреждением, внутренней организацией акционерного общества, ответственностью учредителей и должностных лиц.

Определенные изменения в ТК 1897 г. были внесены также благодаря принятию Закона о недобросовестной конкуренции 1909 г., Закона о содействии стабильности и росту экономики 1967 г., Закона об общих условиях купли-продажи 1976 г. и др.

Уголовное право. Статья 4 Конституции Германской империи 1871 г. установила, что "издание основ гражданского, уголовного и процессуального законодательства" относится к исключительной компетенции империи. Во исполнение этого положения уже в мае 1871 г. на территории империи начало действовать Уголовное уложение Германской империи, воспринявшее нормы Уголовного уложения Северо-Германского союза 1870 г.

Подобно УК Франции 1810 г. Уголовное уложение Германской империи базировалось на идейных основах так называемой "классической" школы уголовного права, наиболее яркими представителями которой в Германии были Г. Гегель, И. Кант, А. Фейербах, К. Биндинг. Последние рассматривали в качестве преступления лишь деяния, недвусмысленно запрещенные законом на момент их совершения, а основное значение наказания видели в справедливом

возмездии за совершенное преступление. Непосредственным же автором УК 1871 г. стал германский правовед Адольф Леонард.

Уголовное уложение Германской империи 1871 г. состояло из трех частей, первые две из которых были посвящены общим вопросам уголовного права: принципам разграничения правонарушений и назначения уголовного наказания, а также институтам покушения, соучастия и др. Третья книга представляла собой Особенную часть, закрепив конкретные виды преступлений и наказаний.

В отличие от БГБ, принятие которого сопровождалось длительной бурной дискуссией, УК 1871 г. был введен в действие очень быстро, вызвав дискуссию лишь по одному вопросу — вопросу о допустимости смертной казни, поскольку в то время в Саксонии и в ряде других германских государств смертная казнь была отменена.

Все преступные деяния разделены в Уголовном уложении 1871 г. на преступления, проступки и полицейские нарушения, в зависимости от тяжести предусмотренных за них наказаний.

Самым суровым образом каралось нарушение существующего строя Германской империи. В § 80 и 81 как государственная измена квалифицировались убийство императора, попытка насильственного изменения государственного устройства империи, изменение порядка престолонаследия. За одно лишь публичное выступление или распространение сочинений с целью побудить к одному из указанных деяний виновный лишался свободы на срок до 10 лет. Произнесение речей на собрании, распространение сочинений или изображений, которые подстрекали к неповиновению законам или иным постановлениям властей, наказывались большим штрафом или тюремным заключением до двух лет. В § 116 предусматривалась суровая уголовная ответственность для лиц, которые собирались в публичных местах и не расходились после трехкратного приказа должностных лиц. Если последними было оказано сопротивление, то они наказывались как бунтовщики.

Система наказаний включала в себя смертную казнь, различные виды лишения свободы (тюремное заключение, содержание в крепости и пр.), штраф, конфискацию имущества и ограничение в правах. Несмотря на строгость, УК 1871 г. воспринял и отдельные либеральные тенденции. Так,

применение смертной казни (введенной под давлением Пруссии в бундесрате) в качестве меры наказания в мирное время допускалось лишь в двух случаях: за государственную измену, включая измену конкретному германскому государству, и за спланированное умышленное убийство. В отличие от уголовных законов отдельных германских государств УК Германской империи исключал применение телесных наказаний, рассматриваемых как пережиток средневековья.

Последующее развитие уголовного законодательства в Германии проходило под знаменем нового — "социологического" — направления в германской уголовно-правовой науке, основателем которого в Германии считается профессор Берлинского университета Ф. Лист. В период с 1912 по 1933 г. было создано большое число комиссий с целью пересмотра отдельных положений УК 1871 г., появилось 8 новых проектов УК, но ни один из них так и не был принят.

После открыто террористических, античеловеческих уголовных установлений нацистской Германии и последующей их отмены наиболее существенные изменения в уголовное право были внесены в 50—60-х гг. XX в. В 1954 г. бундестагом была образована комиссия по подготовке "большой реформы" уголовного права, которая решила, однако, ограничиться сначала лишь реформой Общей части. Новация состояла в отказе от прежней трехчленной классификации преступных деяний. Отныне они делились на преступления (за которые следует в качестве меры наказания лишение свободы на один год и больше) и проступки (которые наказывались лишением свободы на срок до одного года или штрафом). Остальные менее тяжкие деяния стали рассматриваться как административные правонарушения и регулироваться Законом 1968 г. об административных правонарушениях. В результате проведения реформы с 1 января 1975 г. в ФРГ стал действовать новый Уголовный кодекс, Общая часть которого была создана в 60-х гг. XX в., а Особенную часть составляли нормы УК 1871 г., подвергшиеся изменениям, но сохранившие прежнюю систему, нумерацию, формулировки.

Существенные изменения в Особенную часть были внесены в связи с принятием законов о борьбе с экономической преступностью (1976 и 1986), о борьбе с терроризмом (1986), о преступных деяниях против окружающей среды (1980), о должностных преступлениях (1980) и др. В связи с издани-

ем этих законов в 1987 г. была принята новая редакция УК ФРГ.

В новой редакции Особенной части УК особое внимание уделяется различным видам преступлений в экономической сфере и в сфере защиты окружающей среды, подробно рассматриваются противозаконные действия должностных лиц. Довольно значительным по объему является также раздел УК, посвященный преступлениям, связанным с сексуальным насилием, и направленным против семьи.

Действующее уголовное законодательство Германии предусматривает так называемую дуалистическую систему уголовных санкций: назначение основного наказания (к которым относятся лишение свободы и штраф) и наряду с этим применение мер исправления и безопасности (дополнительное наказание), например, в виде лишения права занимать определенную должность, пользоваться правами (параграф 45), запрещения управлять транспортным средством. Последовательно проводя в жизнь основные демократические принципы и идеи правового и социального государства, УК Германии не предусматривает применение смертной казни (запрещенной статьей 102 Конституции ФРГ) даже за особо тяжкие преступления, заменяя ее пожизненным лишением свободы.

Трудовое и социальное законодательство. Основная тенденция развития германского права в конце XIX в. нашла выражение в его постепенной "социализации", что во многом объяснялось активной позицией социал-демократов в рейхстаге. В 70-х гг. XIX в. в Германии начинает формироваться особый комплекс норм, регулирующих заключение соглашений между предпринимателями и наемными рабочими по поводу определения рабочего времени и условий оплаты труда (так называемые тарифные соглашения), которые впоследствии вместе с другими нормами способствовали созданию новой отрасли права, получившей название "трудовое право".

Первое тарифное соглашение было заключено в Германии еще в 1873 г. в сфере печатной промышленности. Его активными участниками стали профсоюзы, впервые легализованные Промышленным уставом 1869 г. Северо-Германского союза. Наряду с принципом свободы предпринимательства этот Устав закрепил свободу промышленных объединений. Так, ст. 152 провозглашала, что впредь отменя-

ются "все существующие запреты и уголовно-правовые предписания, действующие в отношении мелких производителей, подмастерьев, а также фабричных рабочих по поводу заключения ими между собой соглашений с целью достижения более выгодных условий труда и его оплаты".

Среди возникших в это время профсоюзов наиболее активными были так называемые свободные профсоюзы, создаваемые под руководством социал-демократов, наибольшее распространение получившие после отмены в 1890 г. Исключительного закона против социалистов. Находящиеся под значительным влиянием классовой теории К. Маркса, отрицавшей возможность какого-либо компромисса между "трудом и капиталом", "свободные профсоюзы" долгое время выступали против заключения соглашений с предпринимателями и лишь с 1899 г. стали рассматривать их как одно из средств проведения в жизнь интересов рабочих.

Образование в 1918 г. Веймарской республики ознаменовало собой начало нового этапа в становлении трудового права Германии. В центре внимания германского законодательства в этой сфере по-прежнему оставался вопрос о тарифных соглашениях, основывавшихся в этот период на принципе "тарифной автономии". Отныне все условия организации и оплаты труда должны были устанавливаться путем заключения соответствующих коллективных соглашений между объединениями предпринимателей и профсоюзами. Возникший таким образом тарифный договор выступал в качестве единственного правового акта, регулирующего взаимоотношения между владельцем предприятия и рабочими.

Нормативный характер тарифных соглашений был закреплен путем принятия в 1918 г. специального постановления о тарифном договоре. Однако принцип "тарифной автономии" остался нетронутым, поскольку сохранялось ведомственное рассмотрение трудовых споров, все больше приобретавшее черты принудительного примирения сторон. Процедура рассмотрения трудовых споров была регламентирована постановлением от 30 октября 1923 г., согласно которому все трудовые споры должны были рассматриваться созданными на паритетных началах комиссиями, во главе которых стоял не принадлежащий ни к одной из сторон независимый председатель. Функции последнего обычно вы-

полняло соответствующее должностное лицо. Поскольку представители работодателя и трудового коллектива часто не могли прийти к согласию, решение принималось председателем комиссии единолично. Особенно активно подобная практика стала применяться в последние годы Веймарской республики. В этот период на смену принципу "тарифной автономии" приходит законодательное нормирование оплаты труда, наиболее ярко проявившееся в период фашистской диктатуры.

Наметившийся еще в начале XX в. процесс постепенного выделения трудовых договоров из общих предписаний БГБ о найме услуг и связанного с этим формирования отрасли трудового права в Германии завершился уже после окончания второй мировой войны. В 1949 г. в ФРГ принимается Закон о тарифных договорах, заложивший прочную законодательную базу для определения условий организации и оплаты труда. В этот период после долгих лет подпольного существования на политическую арену Германии вновь выходят профсоюзы. В ст. 9 Основного закона ФРГ говорится, что граждане имеют право "создавать объединения для охраны и улучшения условий труда и экономических условий". В качестве одного из средств к достижению своих интересов допускаются забастовки.

Параллельно с нормами, регулирующими взаимоотношения между работодателями и наемными рабочими, в конце XIX—XX вв. в Германии развивался особый комплекс правовых норм, получивший здесь специальное название "социальное законодательство".

Первым германским социальным законом стал Закон о материальной ответственности 1871 г. Этот закон установил особую ответственность владельцев железнодорожных предприятий за произошедшие на них несчастные случаи с работниками, занятыми на строительстве и обслуживании железнодорожных путей и составов. Обязанность работодателя в таких случаях возместить ущерб не зависела от вины.

Рассмотрение германским законодателем железной дороги в качестве "источника повышенной опасности" и установление особой ответственности предпринимателей в этой сфере привело к утверждению идеи обязательного страхования рабочих от несчастных случаев, что позволило бы несколько улучшить положение владельцев железнодорожных предприятий.

В 80-х гг. XIX в. в Германии, как уже отмечалось, принимается целый ряд законов о социальном страховании: в 1883 г. был принят Закон о медицинском страховании рабочих, в 1884 г. — Закон о страховании от несчастных случаев и др. Завершил этот список Закон 1889 г. о страховании на случай инвалидности и старости (пенсионное страхование). Эти законы заложили основу для создания в Германии высокоэффективного социального законодательства и развитой системы страховых организаций в XX в.

Знаменательной вехой в процессе становления германского страхового права стало принятие в 1911 г. постановления об имперском (государственном) страховании, впоследствии получившего название Социального кодекса. Это постановление было очень значительным по объему и состояло из шести книг, объединивших все действующие в то время в Германии социально-правовые нормы. В частности, в "кодекс" вошел принятый в том же году закон о пенсионном страховании служащих.

Тенденция постепенного уравнения в правах рабочих и служащих в социальной сфере продолжала оставаться основным направлением развития социального законодательства Германии и после второй мировой войны. Другая тенденция состояла во введении обязательного социального страхования для лиц различных профессий: мелких производителей, врачей, сельскохозяйственных работников и др., приведшего к созданию разветвленной сети страховых организаций по всей стране.

С целью совершенствования системы государственного страхования в 1953 г. в Германии был создан специальный Суд по социальным делам, в компетенцию которого входило рассмотрение споров в социальной сфере.

В 70-е гг. XX в. была проведена широкомасштабная реформа социального законодательства. В ходе ее проведения в 1975 г. в новой редакции принимается книга первая ("Общие положения") Социального кодекса, в 1976 г. — книга четвертая ("Положения о социальном страховании"), в 1988 г. — книга пятая ("Медицинское страхование"). В 1989 г. переработке подверглась последняя — шестая — книга Социального кодекса, посвященная вопросам пенсионного страхования.

Глава 23. Право Китая

Право империи Цинов. Цинский Китай имел два систематизированных свода законов, один из которых относился к государственному и административному праву, другой — к уголовному, гражданскому и семейному. Первый свод законов *(Дацин хуэйдянь)* содержал детальные предписания относительно функций всех правительственных учреждений. В нем были перечислены, например, должности чиновников в каждом из 1293 уездов империи.

Тексты сводов законов не составлялись, как уже отмечалось ранее[1], каждой династией заново, они вносили изменения в законы предшествовавших им династий. Напомним, что еще в 1644 г. Цинский двор поручил особой комиссии рассмотреть минский свод законов *Дамин люй* с целью внесения в него изменений. Составление нового свода законов завершилось в 1646 г., а в следующем году он был опубликован. В результате работы кодификационной комиссии абсолютное большинство установлений династии Мин вошло в цинский свод законов в качестве основных законов *(люй)*. Новые законы, принятые цинским двором, были включены в него в виде дополнительных постановлений *(ли)*. По указу 1746 г. их следовало периодически пересматривать, впоследствии такие пересмотры проводились через каждые пять—десять лет. Этот второй свод законов назывался *Дацин люйли* (Основные законы и постановления Великой династии Цин). Он ставил маньчжурских завоевателей в привилегированное положение по отношению к коренному населению. Маньчжуры наказывались менее сурово, чем китайцы (за исключением китайцев, служивших в маньчжурских войсках). Они пользовались правом замены одного наказания другим — более легким или менее унизительным.

[1] См. История государства и права зарубежных стран. Учебник для вузов. Часть 1. М., 1996. С. 431.

Своеобразной была систематизация норм в *Дацин люйли*. Он состоял из семи разделов. В первом указывались виды наказаний и обстоятельства, при которых наказания могут быть смягчены, в остальных содержались составы преступлений и способы разрешения гражданских споров, причем каждый раздел был связан с деятельностью одного из министерств. Так, например, раздел министерства налогов содержал санкции за неуплату поземельного и других налогов, за посягательство на государственное имущество, за преступное нарушение публичного интереса при производстве и обмене товаров и т. п. Раздел военного министерства перечислял наказания за нарушение безопасности путей следования императора, повреждение городских стен, недоброкачественные поставки для армии, воинские, в том числе пограничные, преступления и преступления против государственной почтовой службы. Наибольшее число составов преступлений содержалось в разделе министерства уголовных наказаний. Туда входили и воровство, и убийство, и насилие, и поджог, и словесные оскорбления, и множество других, в том числе и преступления, связанные с отправлением правосудия.

Из анализа *Дацин люйли* следует, что в его установлениях (в том числе и предусматривающих наказание) так или иначе отразилась система действовавших в традиционном Китае частноправовых норм. Так, брачно-семейные отношения, оформлявшиеся договором между главами семейств, регулировались широким комплексом норм обычного права, в которых дух конфуцианской морали проявлялся нагляднее всего. Отношения по наследованию имущества также регламентировались достаточно развернутыми правилами. В сфере земельного права особенно подробно были разработаны арендные отношения. Кодекс косвенно свидетельствовал о существовании в цинском Китае, правда в неразвитой форме, рынков, торговых агентов, банков, торговых товариществ, акционерного капитала. В регламентации деятельности торговцев и кустарей исключительную роль играли гильдии, располагавшие своими уставами и правилами ремесла и торговли, а также органами разрешения споров.

Нормы обычного права в императорском Китае в основном порождались низовыми социальными структурами (кланами, деревенскими общинами, купеческими гильдия-

ми и т. д.) и действовали, как правило, в рамках этих структур. В силу же неодинаковости условий жизни в различных районах обширного государства они были многообразными, противоречивыми, что вело к чрезвычайной пестроте китайского обычного права. Оценивая значение последнего в системе социального регулирования традиционного Китая, следует иметь в виду, что китайский деспотизм на долгие века законсервировал хозяйственно-атомизированное общество с господством натурального и мелкотоварного производства. Экономические отношения в подобном обществе не нуждались в более развитой, более мощной регулятивной силе, чем обычай, традиция, признаваемые и поддерживаемые государством. Охрана господствующих общественных отношений, их неприкосновенность, недопущение утраты тех ценностей, которые были свойственны традиционному пониманию миропорядка, было сферой уголовного законодательства, которое в XIX в. отличалось крайней жестокостью.

Дацин люйли предусматривал около трех тысяч преступлений, многие из них наказывались различными видами смертной казни, вечной и срочной ссылкой, ударами большой и малой палки. По остальным преступлениям предусматривалась ссылка в дальние гарнизоны и с отдачей в рабство. Все виды ссылки сопровождались битьем палками. В качестве дополнительных мер наказания применялись ношение шейной колодки и клеймение. Вместе с тем допускался откуп от уголовного наказания, в том числе и от смертной казни, а также наем других лиц для отбывания наказания (в случае, например, битья палками). Некоторые преступления влекли за собой наказание не только виновного, но и всех близких родственников по мужской линии. Допускалась уголовная ответственность детей с 7 лет. В уголовном процессе широко применялись пытки.

Как и многие другие своды законов средневековья, *Дацин люйли* описывал преступления преимущественно в форме казусов. Причем, чем опаснее были те или иные виды преступлений, тем детальнее описывались они в законах и различных подзаконных актах. Например, *Дацин люйли* устанавливал ответственность за совершение десятков видов убийств, которые в свою очередь детализировались на более конкретные составы в зависимости не только от формы вины, количества преступников и т. д., но и от степени

родства, служебного подчинения или иной социальной зависимости преступника и потерпевшего, их социального положения, пола, возраста, времени и места совершения преступления, орудий убийства и т. п. К тягчайшим преступлениям относилось убийство родителей, деда и бабки, отчима или мачехи; менее тяжким признавалось, например, убийство дяди, тети, старшего брата; наконец, при определенных условиях совершенно ненаказуемым могло оказаться лишение жизни детей и внуков.

Многообразие конституирующих и квалифицирующих преступление признаков, усиленное многовековыми наслоениями законов, подзаконных актов и их толкований, делали невозможной систематизацию общественно опасных деяний. В результате этого *Дацин люйли* и представал в виде собраний огромного числа казусов.

Буквально накануне революции была проделана большая работа по совершенствованию *Дацин люйли,* приведению его норм в соответствие с реалиями китайского общества. Из кодексов исключили уголовные наказания палочными ударами, а меры физического воздействия, предусматривавшиеся в качестве санкций по гражданским делам, заменялись системой штрафов. Из Кодекса было исключено большое количество устаревших положений. К *Дацин люйли* как своду законов обращались суды и после падения империи Цинов. Во многих своих положениях он действовал до 5 мая 1931 г., т. е. до вступления в силу двух последних книг Гражданского кодекса Китайской Республики. Что касается цинского Свода узаконений *(Дацин хуэйдянь),* то он практически прекратил свое действие с провозглашением республики.

Право Китайской Республики (1912—1949 гг.). С установлением в Китае республиканского строя начался процесс модернизации традиционного права. Первым кодексом законов, принятым в Китае после Синхайской революции, было Уголовное уложение 1912 г. Первоначально оно состояло из 411 статей. В 1928 г. в него был внесен ряд изменений и оно было переименовано в Уголовный кодекс (УК). Позднее этот Кодекс действовал в редакции 1935 г. и состоял из 357 статей. Уложение и УК вобрали в себя много прогрессивных по тем временам положений уголовного права. Например, в ст. 10 Уложения в принципе отрицалось назначение наказания по аналогии. В Кодексе отсутствовали аб-

солютно неопределенные санкции, были достаточно подробно решены вопросы субъективной стороны преступления, соучастия, включены статьи о досрочном освобождении, ликвидировались телесные наказания. Почти целиком заимствованный из уголовного законодательства Японии, Франции, Бельгии, Германии и Нидерландов, этот Кодекс внес в уголовное право Китая много новых идей и институтов.

В области гражданско-правовых отношений, как уже отмечалось выше, продолжали действовать относящиеся к гражданскому праву положения *Дацин люйли.* Вместе с тем был принят ряд важных для предпринимателей законов, регулирующих имущественные отношения в некоторых специальных областях, например Горнопромышленный устав 1914 г., Лесной устав 1915 г.

Большую роль во внедрении положений западного права в судебную практику сыграл Верховный суд, выполнявший в те годы определенные нормотворческие функции. Своими решениями он приспосабливал законодательство Цинской династии к потребностям буржуазии и таким же путем заполнял многочисленные пробелы гражданского законодательства, ссылаясь при отсутствии законов и обычаев на принципы права. При этом в качестве принципов права применялась европейская буржуазная правовая доктрина, которая нашла благодатную почву в сравнительно развитых приморских районах страны. Что же касается более отдаленных провинций, то в них судебные чиновники продолжали творить суд в соответствии с местными обычаями и цинским законодательством.

В последующие два этапа реформы национального права, т. е. в периоды до конца 20-х, а затем до середины 30-х гг. в кодификационных работах возобладали стремления к большему учету особенностей национальной правовой культуры, правосознания китайского народа, специфики мышления юристов страны, что выразилось, в частности, в том, что законодатели стали постепенно вводить в нормативные акты чисто китайские правовые понятия. Так, Уголовный кодекс 1928 г. вернулся к трактовке соучастия, принятому в *Дацин люйли,* предусматривающей преимущественный анализ субъективной стороны преступления. При этом к главным преступникам относились организаторы и подстрекатели, даже если они физически не участвовали в совершении преступления. Эти положения о соучастии были в даль-

нейшем развиты в УК 1935 г., по которому подстрекатель привлекался к уголовной ответственности и в том случае, если исполнитель не совершил никаких действий для реализации преступных целей.

Уголовный кодекс 1935 г. счел возможным восстановить и традиционный для Китая институт выкупа наказаний (ст. 41). Так, если имелись препятствия для исполнения приговора (по личным качествам осужденного, его семейному положению, или иным причинам), приговор мог быть обращен в штраф из расчета от одного до трех юаней за один день тюремного заключения или ареста.

Все упомянутые кодексы в соответствии с вековыми традициями Китая устанавливали повышенную уголовную ответственность за посягательство на жизнь, здоровье и честь родственников. В своих нормах кодексы определяли родственников прямой восходящей и боковой восходящей линий, и посягательство на жизнь и здоровье каждого из них подробно регламентировалось в нормах Особенной части. Ограничение применения смертной казни к лицам моложе 18 лет не распространялось на случаи умышленного убийства ими родственников по прямой восходящей линии.

Характерно, что Кодекс 1935 г. вернулся в некоторых вопросах и к регулированию экономических отношений по дореволюционному законодательству, отмененному Уголовным уложением 1912 г. Как показала практика, гражданский оборот в Китае не достиг той степени свободы, когда его функционирование полностью обусловливается экономическими интересами, не допускающими какого-либо волевого вмешательства извне. Внеэкономическое волевое давление оказалось весьма эффективным в период интенсивного развития в Китае капиталистических отношений.

Проект Гражданского кодекса Китайской Республики был разработан к концу 1925 г. Однако последующие бурные события в стране (национальная революция 1925—1927 гг.) помешали его принятию. Окончательно проект Кодекса был принят по частям в 1929—1930 гг. и полностью вступил в действие в мае 1931 г. Гражданский кодекс (ГК) Китайской Республики был разработан с ориентацией на соответствующий кодекс Японии и Германское гражданское уложение (ГГУ). (Как известно, и японский ГК был составлен под сильным влиянием ГГУ). Вместе с тем гоминьдановский ГК имел свои особенности. Так, с точки зрения общей формы и

отдельных институтов он выглядел более упрощенным, примитизированным — многие его положения не были разработаны столь подробно и тщательно, как в японском ГК и ГГУ, прямо отсылали к нормам обычного права, которые в ряде случаев противоречили законам.

В целом гоминьдановский ГК регулировал имущественные отношения в общей форме. Многие вопросы промышленной и торговой деятельности им не охватывались, что требовало разработки отдельных законов, которые в совокупности позволяли говорить о появлении в Китае торгового права. Среди актов торгового права, принятых до начала антияпонской войны (1937—1945 гг.), можно упомянуть принятое в 1929 г. Положение о торговых товариществах, Законы о купеческих гильдиях, о биржах, о страховании, о товарораспорядительных документах. Затем последовало законодательство о товарных знаках и ценных бумагах (1930 г.), Закон о банках (1930 г.), Земельный закон и Временное положение о патентах (1932 г.), Положение о торговых портах (1933 г.), Законы о несостоятельности и страховых предприятиях (1935 г.). Одновременно с законом принимались подробные правила о порядке его применения.

На конец 20-х — начало 30-х гг. под воздействием требований, выдвигавшихся рабочими, приходится всплеск гоминьдановского трудового законодательства. Приказом Чан Кайши были ведены в действие Временные правила работы арбитражных комиссий и правила урегулирования конфликтов между рабочими и предпринимателями для Шанхая (май 1927 г.). По образцу этих региональных правил были изданы соответствующие акты и в других городах. По мере расширения территории, подвластной Нанкину, стали разрабатываться и общегосударственные акты. Одним из первых был выработан Закон об урегулировании конфликтов между рабочими и предпринимателями. В течение полутора лет он действовал экспериментально и окончательно был утвержден лишь после ряда изменений в марте 1930 г. Закон предусматривал строгую обязательность обращения к услугам примирительной или арбитражной комиссии. Нарушивших это правило штрафовали или даже подвергали тюремному заключению. В период разбирательства конфликта запрещались забастовки рабочих, а также объявление локаутов или увольнения рабочих предпринимателями. В 1928 г. нанкинские власти опубликовали Фабричный закон.

В этом законе нашли отражение такие важные вопросы как условия труда, рабочее время, минимум заработной платы, договоры о найме, трудовое страхование, условия труда женщин и детей и другие.

Однако следует отметить, что гоминьдановское законодательство об условиях труда и найма было скорее декларацией, чем действующим правовым актом. Кроме того, оно даже формально не распространялось на значительную часть рабочих, занятых на мелких предприятиях, в кустарно-ремесленных мастерских, мелких лавках и т. п. Закон официально вступил в силу только в 1931 г., но некоторые его статьи было решено ввести в действие лишь после "созревания соответствующих условий". Позднее Фабричный закон был дополнен целым рядом законодательных актов, детализировавших отдельные стороны труда и найма. В 1930 г. был опубликован Закон о коллективных договорах, в 1931 г. — Положение о технике безопасности, ав193бг. — Закон о минимуме заработной платы.

Довольно полное и подробное по всем отраслям законодательство Китая непрерывно уточнялось или дополнялось. Основные гоминьдановские законы были сведены в *Люфа цюаньшу* — Полную книгу шести законов (или шести отраслей права), в которую вошли законодательные нормы, сгруппированные по следующей схеме: конституционное право, гражданское право, гражданско-процессуальное право, уголовное право, уголовно-процессуальное право, административное право, куда включалось трудовое, финансовое и земельное право. Однако реальные результаты усилий Гоминьдана модернизировать правовую систему страны оказались незначительными. Последовательному проведению в жизнь новых законов препятствовала раздробленность страны. Юрисдикция гоминьдановского правительства не распространялась с началом японской агрессии на оккупированные Северно-Восточный Китай и приморские районы. Различные группировки милитаристов не признавали фактически власти нанкинского правительства и издавали на подвластных им территориях собственные законы. Вдобавок Китай почти весь этот исторический период сотрясала гражданская война.

Начальный этап формирования права Китайской Народной Республики. Еще до образования КНР в феврале 1949 г. директивой ЦК КПК было отменено действие го-

миньдановского законодательства на территории освобожденных районов. Взамен старого законодательства судам и правительственным органам было предложено руководствоваться установлениями, выраженными в "программах, положениях, приказах, постановлениях и других документах, опубликованных народными правительствами и Народно-освободительной армией, а при отсутствии их — политикой новой демократии". Действительно, освобожденные районы обладали определенной правовой базой, первоначально заложенной еще на советском этапе революции в Китае. Однако они не могли создать достаточно систематизированного законодательства в силу чрезвычайных условий своего существования. Их законодательные акты были скорее программными документами. Так, вместе с провозглашением Китайской советской республики съездом советов были приняты законы о земле и труде. По первому закону земли милитаристов, помещиков и зажиточных крестьян ("кулаков"), а также храмовые земли подлежали конфискации и распределению между бедняками и середняками. Батраки и красноармейцы обеспечивались землей наравне со всеми. "Кулакам" вместо конфискованной предоставлялась земля худшего качества. У всех указанных категорий землевладельцев, кроме "кулаков", конфисковывалось все имущество, у "кулаков" — только "лишний" скот и сельскохозяйственные орудия. Законом подтверждалось право крестьян на куплю-продажу и сдачу в аренду земли.

Закон о труде устанавливал на предприятиях 8-часовой рабочий день для взрослых и 4—6-часовой — для подростков, еженедельный оплачиваемый день отдыха, ежегодные отпуска для всех лиц наемного труда, равную плату за равный труд, систему коллективных договоров и социального страхования, а также свободу деятельности профсоюзов.

Первым нормативным актом, принятым ЦИК КСР, явилось Положение о браке от 28 ноября 1931 г., вскоре замененное более совершенным Законом о браке (8 апреля 1932 г.). Оба законодательных акта провозглашали свободу брака и развода, объявляли об упразднении заключения брака по воле родителей, запрещали куплю-продажу невест, полигамию и полиандрию и пр.

Были приняты также акты, устанавливающие новые основы судопроизводства. Уголовное законодательство было

представлено довольно жесткими Директивой ЦИК КСР о временном порядке решения дел о контрреволюционных преступлениях (от 13 декабря 1931 г.) и Положением КСР о наказании за контрреволюционные преступления (от 8 апреля 1934 г.). Эти акты, устанавливая общие принципы уголовной ответственности за эти преступления, предоставляли судам широкие полномочия детализировать их в каждом конкретном случае.

В области гражданского права в КСР были приняты Временные правила о вложении капиталов в торговые и промышленные предприятия (1 января 1932 г.) и Временные правила о ссудах (1 февраля 1932 г.). Первый акт предоставлял свободу деятельности предпринимателям, соблюдающим законы и постановления КСР. Второй акт объявлял недействительными всякие займы, носившие ростовщический характер, устанавливая наивысший размер процента по краткосрочным и долгосрочным займам.

Предусматривалось также и проведение социальных преобразований, направленных на разрушение феодальной системы землевладения, на ликвидацию жестоких форм эксплуатации крестьян.

В силу разобщенности освобожденных районов, объединенных только политическим и военным руководством КПК, законодательство этого времени носило сугубо партикулярный, разрозненный характер, кроме, пожалуй, Маньчжурии, на большей части территории которой власть КПК установилась сразу после окончания второй мировой войны. Довольно большой пласт нормативных актов создало за короткий период своего существования в 1948—1949 гг. и народное правительство Северного Китая.

В целом несовершенство созданной в освобожденных районах правовой базы делало полный отказ новой власти от старого законодательства вряд ли оправданным. Главную роль в этом сыграли идеологические стереотипы ортодоксального марксизма, в соответствии с которыми гоминьдановское право не могло расцениваться иначе как реакционное и враждебное, обреченное на уничтожение.

После образования КНР правовой партикуляризм сохранился. До 1954 г. страна была разделена на упоминавшиеся выше большие административные районы, военно-административные комитеты которых осуществляли обширное нормотворчество. Некоторые нормативные акты этих

районов помещались в общекитайских сборниках законов и постановлений, особенно по вопросам, еще не отрегулированным национальным законодательством.

Правотворчество КНР отличалось в эти годы многосубъектностью, которая выражалась в предоставлении нормотворческих прав широкому кругу властных органов. Кроме властей больших административных районов субъектами местного правотворчества выступали военно-контрольные комитеты НОАК. С образованием КНР законодательные права в общегосударственном масштабе стали осуществлять Центральный народный правительственный совет (ЦНПС), Административный совет и комитеты этого Совета. Всего до "культурной революции" 1966—1976 гг., когда законодательная деятельность прекратилась, было издано 1500 законов и постановлений только на национальном уровне. Кроме того, большое значение имели обобщения судебной практики и различные проекты нормативных актов, которые применялись на практике выборочно, но иногда в сравнительно широких масштабах.

Первым законодательным актом, принятым ЦНПС, был опубликованный 1 мая 1950 г. Закон о браке, продолжавший традиции семейного законодательства освобожденных районов. Закон уже в масштабе всей страны устанавливал одинаковые права и обязанности мужчин и женщин в браке, закреплял обязанность родителей воспитывать и содержать своих детей, равноправие внебрачных детей с детьми, родившимися в браке. За ним последовал Закон о земельной реформе (21 июня 1950 г.), целью которого была ликвидация помещичьего землевладения. Закон регулировал конфискацию помещичьей земли, принадлежавших помещикам сельскохозяйственного инвентаря, излишков зерна, части жилых строений в сельской местности и их распределение среди "безземельных и малоземельных крестьян".

Первые акты того времени в области трудового права были приняты Всекитайской федерацией профсоюзов (Временные правила о порядке разрешения трудовых конфликтов от 20 ноября 1949 г., Временные правила о заключении договоров между трудящимися и предпринимателями на частных предприятиях от 22 ноября 1949 г. и др.). Но тогда же принимаются и государственные акты в этой области. Так, 22 ноября 1949 г. министерством труда принимаются Правила организации и работы городских комиссий третейско-

го суда по конфликтам между трудом и капиталом. Во всех актах, касающихся взаимоотношений труда и капитала, говорилось о сочетании государственных интересов с частными, о достижении обоюдной выгоды труда и капитала и исключались забастовки как метод разрешения трудовых конфликтов.

Хозяйственные отношения в промышленности и торговле в восстановительный период регулировались главным образом множеством ведомственных инструкций и положений. Однако тогда же были изданы основополагающие акты, направленные на централизацию управления экономикой, которыми явились принятые в марте 1950 г. два постановления Административного совета: о централизации финансово-экономической работы и об осуществлении мероприятий по централизации государственной торговли в стране. Постановление о централизации финансово-экономической работы предусматривало централизованное распоряжение финансовыми поступлениями и расходами, ранее находившимися в ведении местных властей, устанавливало строгую финансовую систему, в результате чего была приостановлена инфляция.

В декабре того же года Административным советом принимается Временное положение о частных предприятиях, создававшее определенную правовую базу для предпринимательской деятельности национальной буржуазии. В нем регулировался порядок создания, регистрации и деятельности частных предприятий, закреплялись их формы (простые товарищества, товарищества с ограниченной ответственностью, акционерные компании и т. п.), права и обязанности их участников и другие вопросы. Несмотря на командно-разверсточную систему в китайской экономике, в праве КНР в 50-е гг. прослеживались тенденции к формированию нескольких видов и даже групп хозяйственных договоров, регулировавшихся ведомственными инструкциями.

В самом начале 50-х гг. было принято несколько важных общекитайских нормативных актов по уголовному праву. Первый из них, принятый Административным советом в феврале 1950 г., — Циркулярный приказ о строгом запрещении опиума и других наркотиков. Позднее в том же году Административный совет совместно с Верховным народным судом издал Директиву о подавлении контрреволюционной

деятельности, а в 1951 г. ЦНПС — подробное Положение о наказаниях за контрреволюционную деятельность. В том же году Административным советом принимаются Временное положение о наказаниях за подрыв государственной денежной системы и Временное положение об охране государственной тайны. Вслед за этим в 1952 г. ЦНПС принимается Положение о наказаниях за коррупцию.

Законодатель КНР в уголовном праве шел по пути издания нормативных актов об уголовной ответственности по группам однородных преступлений. Помимо перечисленных специальных актов вопросы уголовного права в первые годы существования КНР решались и в законодательных актах, относящихся к другим отраслям права, например, уголовную ответственность устанавливал Закон о браке.

Издававшиеся в восстановительный период законы далеко не всегда были совершеннее своих предшественников в освобожденных районах.

Уже незадолго до принятия первой Конституции КНР в августе 1954 г. появился первый общегосударственный акт, регулирующий вопросы исправительно-трудового права. Административным советом было принято Положение о трудовом перевоспитании. В этом положении определялись виды исправительно-трудовых учреждений, регулировалась их воспитательная и производственная деятельность, определялся порядок содержания заключенных. Одновременно с Положением были приняты Временные правила о порядке освобождения заключенных исправительно-трудовых учреждений после отбытия ими срока наказания и об их трудоустройстве. Эти правила существенно ограничивали возможность ухода заключенного, отбывшего срок наказания, из места расположения исправительно-трудового учреждения. Органы общественной безопасности могли самостоятельно решать вопросы об оставлении заключенных в местах отбытия наказания "для трудоустройства".

Послеконституционное правотворчество 50-х гг. Правовой нигилизм в период "большого скачка" и "культурной революции". Принятие Конституции КНР 1954 г. и конституционных органических законов вызвало к жизни большой поток нормативных актов, приводивших правовую систему страны в соответствие с конституционными положениями, что в большинстве случаев осуществлялось на уровне административных актов Государственного совета.

Например, актом 1955 г. была осуществлена реорганизация не предусмотренных Конституцией местных объединенных демократических правительств различных национальностей, в 1957 г. упразднены специальные суды на железнодорожном и водном транспорте, в феврале 1956 г. был принят целый ряд нормативных актов, связанных с преобразованием частных торговых и промышленных предприятий и предприятий кустарной промышленности.

В середине 50-х гг. была несколько смягчена карательная политика в отношении противников режима. "Постановление о великодушном разрешении дел и о трудоустройстве остатков контрреволюционных элементов в городах", принятое в 1956 г. ПК ВСНП, установило, например, что надзор за контрреволюционными элементами мог осуществляться лишь на основании решения суда. В 1957 г. постановлением сессии ВСНП был закреплен принцип, согласно которому все приговоры к смертной казни подлежали утверждению Верховного народного суда.

В эти годы был принят также и ряд важных актов по трудовому праву. Среди них, прежде всего, отметим Постановление Госсовета КНР о реорганизации заработной платы (1956 г.), согласно которому в основу организации оплаты труда рабочих была положена тарифная система, позволяющая производить оплату труда рабочих в зависимости от их квалификации, условий и общественной значимости труда. Госсоветом были приняты также акты, регулирующие отпуска, пенсионное обеспечение, порядок увольнения рабочих и служащих и другие вопросы трудового права. В целом объем правотворческой деятельности высших государственных органов был довольно значителен. При этом, однако, не было принято ни одного кодекса. Следовательно, не было и сколько-нибудь целостной системы права и сам процесс создания правовых основ государства был далек от завершения.

Нигилистические тенденции по отношению к праву и законности, в том числе и к правовым основам государства, впервые открыто проявились во время кампании борьбы против "правых буржуазных элементов" в 1957 г. Этой кампании предшествовала "необыкновенная весна" 1957 г. когда были выдвинуты призывы к "безбоязненному" развертыванию критики ошибок и недостатков в работе партийно-государственного аппарата. На работников суда и прокуратуры

кары сыпались за отстаивание конституционных положений о независимости судей, об осуществлении правосудия только судами, о независимости осуществления прокурорских функций и т. д. Требования усиления законности в деятельности государственных учреждений стали рассматриваться как проявления "буржуазного правового мировоззрения", попытки "связать диктатуру по рукам и ногам". Даже предложения о принятии гражданского и уголовного кодексов стали характеризоваться как "подрыв демократической диктатуры народа". Вместо законов судебным работникам предлагалось использовать в качестве критериев разрешения дел различные установки из выступлений Мао Цзэдуна.

Проект уголовного кодекса КНР, рекомендованный в 1957 г. сессией ВСНП, для опытного применения никогда не публиковался .и был, по сути дела, закрытой инструкцией для судебных работников, которой определялся и порядок рассмотрения дел в суде. Существовало и много других нормативных предписаний, распространявшихся в закрытом порядке по различным учреждениям. Постепенно такой порядок стал нормой государственной жизни. Число публикуемых актов сначала сократилось, затем нормативные акты перестали публиковаться совсем.

Проявления правового нигилизма усилились в период "большого скачка". Право стало рассматриваться исключительно как орудие подавления, необходимое лишь "для борьбы с врагами народа".

Сама "культурная революция" вылилась в вакханалию произвола и беззакония, санкционированную властями. Согласно принятому ЦК КПК решению от 8 августа "революционные учащиеся" (т. е. хунвэйбины) заранее освобождались от ответственности за совершение "в ходе движения" преступления. Это открыло путь стихии грубого насилия. Отряды хунвэйбинов арестовывали граждан, водворяли их в официальные и самодеятельные тюрьмы, выносили приговоры и приводили их в исполнение. В годы "культурной революции" закрепилась практика расправ на "судах масс" с участием десятков тысяч зрителей, мобилизованных для заслушивания и "одобрения" заранее вынесенных приговоров. Для подобных судилищ было характерно выставление подставных свидетелей, составление обвинительных заключений на основе ложных доносов или показаний обвиняемых, полученных под пыткой, унижение человече-

ского достоинства подсудимых перед вынесением и исполнением приговора, глумление над трупами казненных.

В социально-экономической сфере в период "культурной революции" проводилась политика превращения страны в большую военизированную коммуну, осуществления системы уравнительного снабжения едой и предметами первой необходимости.

Впоследствии "культурная революция" была официально охарактеризована как "действительно потрясающее, чудовищное бедствие для нашего многонационального народа".

Восстановление и развитие правовой системы КНР (конец 70-х—90-е гг.). Восстановление правовой системы КНР после "культурной революции" связано прежде всего с введением в действие Конституции КНР 1978 г., ставшей первоначальной правовой базой этого процесса. В том же году на Всекитайском совещании по вопросам законодательного строительства была обнародована правовая программа, в которой в качестве приоритетных направлений было определено принятие нормативных актов в хозяйственной и природоохранной сферах, в охране общественного порядка и организации государственных органов.

Первые после пятнадцатилетнего перерыва нормативные акты были опубликованы в начале 1979 г. Ими были Положение об арестах и задержаниях и введенный в экспериментальном порядке Закон КНР о лесном хозяйстве (Лесной кодекс КНР). Положение вводило отброшенные "культурной революцией" правовые нормы об органах, имеющих право производить аресты и задержания, о различных гарантиях прав в связи с действиями этих органов. Не случайным было и появление в числе первых актов Закона о лесном хозяйстве. Бессистемная вырубка лесов в ряде районов страны отрицательно повлияла на климатические условия и сельскохозяйственное производство.

На состоявшейся в 1979 г. сессии ВСНП были приняты Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы, законы об организации местных органов власти и управления, народных судов и народных прокуратур, а также Закон о совместных предприятиях с китайским и иностранным капиталом. Этот закон положил начало целой серии законодательных и иных нормативных актов, направленных на создание в стране благоприятного иностранным вкладчикам инвестиционного климата.

В дальнейшем хозяйственное законодательство, закрепляющее курс III пленума ЦК КПК 1978 г. на модернизацию страны, стало самым многочисленным (70% действующих актов). Вместе с цим получили первоочередное развитие акты, направленные на создание эффективных мер борьбы с преступностью.

Последовавший за принятием Конституции КНР 1982 г. период характеризовался довольно бурным, но в то же время и достаточно осмотрительным правовым строительством — многие нормативные акты принимаются в качестве временных положений, широко практикуется издание актов, проходящих экспериментальную проверку на практике. В 1986 г. были введены в действие Общие положения гражданского права, в которых собраны преимущественно те институты и нормы гражданского права, которые не будут требовать значительной корректировки по мере продолжения экономических преобразований. Иначе говоря, содержание Общих положений оказалось близко к функциям традиционно понимаемой Общей части Гражданского кодекса. По отдельным гражданско-правовым институтам китайский законодатель предпочитает принимать отдельные законы, в которых возникает потребность и для которых созрели условия. Были изданы также законы о хозяйственном договоре (1981 г.), о товарных знаках (1982 г.), о патентах (1984 г.), о внешнеэкономическом договоре (1989 г.), о наследовании (1985 г.), об авторском праве (1990 г.), о компаниях (1993 г.), о векселях (1995 г.) и пр., а также многочисленные подзаконные акты, именуемые положениями о порядке применения того или иного закона.

Гражданский процессуальный кодекс (ГПК) КНР был сначала принят ПК ВСНП для применения в опытном порядке (1982 г.). В качестве экспериментального закона он действовал 9 лет. По мере развития регулируемой рыночной экономики потребовалось внести изменения в положения, регулирующие процессуальную сторону рассмотрения гражданских дел в судах. ГПК в новой редакции и в постоянном варианте был принят сессией ВСНП 9 апреля 1991 г. Кодексом, в частности, была уточнена процедура рассмотрения гражданских дел, касающихся иностранных граждан, апатридов, иностранных предприятий и организаций.

Административно-процессуальный кодекс КНР также был принят в 1989 г. в отсутствие административного ко-

декса. До введения в действие Кодекса был принят ряд законов и постановлений, установивших основания для административного производства по обращениям граждан и организаций. Новейшим актом, играющим в настоящее время роль важной составной части административного права КНР, является Закон 1996 г. о наказаниях за административные правонарушения.

Трудовой кодекс КНР был принят только в 1994 г. (введен в действие с 1 января 1995 г.). Он кодифицировал ранее принятые акты в области трудового права и вместе с тем ввел новые правовые нормы, порожденные нынешним социально-экономическим развитием Китая. Состоящий из 13 глав Трудовой кодекс урегулировал вопросы заключения трудовых и коллективных договоров, рабочего времени и времени отдыха, заработной платы, безопасности и гигиены труда, профессионального обучения и подготовки, социального страхования и обеспечения, порядка разрешения трудовых споров и другие. Еще раньше, в 1992 г., был Принят новый Закон КНР о профсоюзах.

Начиная с 1979 г. в КНР введено в действие значительное количество нормативных актов в области охраны окружающей среды. Так, в 1979 г. были приняты экспериментальные Лесной кодекс КНР и Закон КНР об охране окружающей среды, который явился основой для формирования всей системы природоохранного законодательства страны. В 1989 г. он был заменен более совершенным постоянным актом с аналогичным названием.

Экспериментальный Лесной кодекс 1979 г. был пересмотрен и утвержден в качестве постоянного закона в 1984 г. Он является одним из самых разработанных природоохранных законов КНР, регулирующих охрану и рациональное использование лесных ресурсов и лесоразведение. В приложении к закону воспроизводятся статьи Уголовного кодекса, регламентирующие наказания за ущерб, причиненный лесам.

Были приняты также: Закон об охране окружающей среды морей и океанов (1982 г.), Закон о предотвращении загрязнения водной среды (1985 г.), Закон о предотвращении загрязнения атмосферы (1987 г.), Водный кодекс (1988 г.), Закон об охране диких животных (1988 г.) и др. Неуклонное наращивание в КНР нормативных актов, связанных с охраной окружающей среды, продолжалось и в последующие

годы (в частности, был принят Закон о предотвращении шумового воздействия на окружающую среду 1996 г.).

Обновление законодательства коснулось и правоохранительной сферы. Госсоветом КНР было принято Положение о местах предварительного заключения (1990 г.), с введением которого прекратил свое действие соответствующий раздел Положения о трудовом перевоспитании 1954 г. В конце 1994 г. за этим Положением последовал Закон КНР о тюрьмах. Общее направление этих актов можно определить как гуманизацию содержания заключенных под стражей, а применительно ко второму акту — и общую гуманизацию системы исполнения наказаний (возможность смягчения наказания или досрочного условного освобождения по ходатайству тюремной администрации, исполнение наказания вне.мест заключения и т. п.). Вместе с тем режим содержания заключенных продолжает оставаться достаточно строгим.

Новое законодательство не предусматривает исправительно-трудовых лагерей (отрядов) в качестве мест заключения, ограничив последние тюрьмами и воспитательными учреждениями для несовершеннолетних преступников. Тюрьмы возвращены в ведение Министерства юстиции. Законом не предусмотрено и норм, легализующих "трудоустройство" заключенных после отбытия ими наказания, как это было предусмотрено в Положении 1954 г.

К местам заключения законом не отнесены уже упоминавшиеся выше воспитательно-трудовые учреждения, являющиеся формой изоляции от общества правонарушителей, не подлежащих уголовной ответственности. Изоляция производится ныне в административном порядке и не является бессрочной (до "перевоспитания"), но может длиться максимум четыре года.

Одной из тенденций современного правового развития КНР является постепенная замена ранее принятых законов новыми редакциями, которые существенным образом меняют их содержание. Так, в 1996 г. был принят в новой редакции Уголовно-процессуальный кодекс КНР. Принятие Кодекса после многих лет произвола и беззаконий стало, важным событием в жизни китайского общества. Новый Кодекс должен был учесть и рост правовой грамотности населения, и существенное расширение числа дипломированных юристов, он существенно усилил гарантии прав личности в суде. С вступлением УПК в силу прекратили действие Положе-

ние КНР об арестах и задержаниях, Постановление ПК ВСНП о порядке срочного вынесения судебных решений в отношении преступников, серьезно нарушающих общественный порядок, Постановление ПК ВСНП по вопросу о сроках разрешения уголовных дел.

Аналогичной была и судьба Уголовного кодекса КНР, впервые принятого одновременно с УПК в 1979 г. Действующая его редакция принята ВСНП в 1997 г. В 1989 г. Постановлением ПК ВСНП о дополнительных мерах наказания за коррупцию была впервые введена уголовная ответственность для юридических лиц. В 1995 г. такая же ответственность была введена Постановлением ПК ВСНП о санкциях за нарушение Закона о компаниях. Эти постановления, как и многие другие, бы1ли инкорпорированы в новую редакцию Кодекса. В этой связи в Кодексе резко возросло как общее количество статей (с 192 до 452), так и статей Особенной части (с 101 до 351). Из Кодекса исключено понятие контрреволюционного преступления, первая глава Особенной части УК озаглавлена "Преступления против государственной безопасности". Значительно увеличилось число статей в главе об экономических преступлениях, которая называлась "Преступления против социалистического экономического порядка" и содержала всего 15 статей. Теперь глава называется "Преступления против порядка социалистической рыночной экономики" исодержитсвыше90статей.

В отдельную (заключительную) главу Кодекса выделены воинские преступления, отдельные главы составляют такие преступления, как коррупция и взяточничество, преступления против интересов национальной безопасности. В целом Уголовный кодекс в редакции 1997 г. может быть охарактеризован как шаг вперед в уголовном праве КНР. Он сочетает задачи поддержания строгого порядка в государстве и обществе с гуманизацией права и правосудия. Принятие новых редакций УПК и УК КНР свидетельствует о том, что в стране продолжает наращиваться достаточно обширный пласт модернизированного законодательства по различным отраслям права. Однако обеспечение действия права в социально-экономической и политической жизни Китая — непростая задача. Она тесно связана со всем ходом развития страны, преодолением экономической и культурной отсталости, распространением Образования, преодолением пережитков феодального прошлого.

История государства и права зарубежных стран

Учебник для вузов
В двух частях
Часть 2
Издание второе, стереотипное

Издательство НОРМА
Лицензия № 03206 от 10 ноября 2000 г.
101990, Москва, Колпачный пер., 9а
Тел./факс (095) 921-62-95
E-mail: norma@norma-verlag.com
Подписано в печать 25.09.02. Формат 60x90/16.
Бумага типографская. Гарнитура «Журнальная».
Печать офсетная. Усл. печ. л. 45,00. Уч.-изд. л. 42,3.
Доп. тираж 8000 экз.
Заказ № 4204098.

Официальным дистрибьютором Издательства НОРМА
является «Издательский Дом ИНФРА-М»:
127214, Москва, Дмитровское ш., 107

Опт, розница, книга-почтой, доставка:
Телефоны: (095) 485-45-44 (справки о наличии); (095) 485-74-36 (книга-почтой);
(095) 485-74-00 (заключение договоров); (095) 485-69-44
Факс: (095) 485-53-18; 485-68-18
E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Мелкооптовая продажа и розница:
Продажа со скидкой 10% для студентов и преподавателей
осуществляется в павильоне № 411-32
«Книжной ярмарки на Тульской»
по адресу: Варшавское ш., 9
(ст. м. «Тульская», далее трамв. № 3, 35, 47
до остановки «СтройДвор»)

Отпечатано с готовых диапозитивов
на ФГУИПП «Нижполиграф»,
603006, г. Нижний Новгород, ул. Варварская, 32.

ISBN 5-89123-380-0

9 785891 233805

Уважаемые студенты юридических вузов и факультетов!

Помощь в овладении юридическими знаниями вам окажут учебники по всем отраслям права, выпущенные издательством НОРМА

Теория, философия, социология и история государства и права

Графский В. Г. Всеобщая история права и государства

История политических и правовых учений / Под ред. д. ю. н., проф. **В. С. Нерсесянца**

Кашанина Т. В., Кашанин А. В. Основы российского права

Кобликов А. С. Юридическая этика

Ковлер А. И. Антропология права

Косарев А. И. История государства и права зарубежных стран

Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства

Нерсесянц В. С. Философия права

Основы естественно-научных знаний для юристов / Под ред. проф. **Е. Р. Российской**

Политология / Отв. ред. д. ю. н$_{м}$ проф. **В. Д. Перевалов**

Проблемы общей теории права и государства / Под ред. д. ю. н., проф. **В. С. Нерсесянца**

Рулан Н. Юридическая антропология / Пер. с фр.; Отв. ред. д. ю. н., проф. **В. С. Нерсесянц**

Теория государства и права / Под ред. **В. М. Корельского** и **В. Д. Перевалова**

Юридическая социология / Отв. ред. к. ф. н. **В. А. Глазырин**

Конституционное право

Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации

Ковешников Е. М., Марченко М. Н., Стешенко Л. А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Т. 4. Часть Особенная: страны Америки и Азии / Отв. ред. проф. **Б. А. Страшун**

Конституционное право зарубежных стран / Под ред. чл.-корр. РАН, проф. **М. В. Баглая,** д. ю. н., проф. Ю. И. **Лейбо,** д. ю. н., проф. **Л. М. Энтина**

Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. д. ю. н. **А. В. Иванченко**

Права человека и вооруженные конфликты / Отв. ред. д. ю. н., проф. **В. А. Карташкин**

Шкатулла В. И. Образовательное право

Административное право

Бахрах Д. Н. Административное право России

Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1 и 2

Гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное право

Гражданское право. Ч. 1 / Под ред. д. ю. н. **Т. И. Илларионовой, к. ю. н. Б. М. Гонгало, к. ю. н. В. А. Плетнева**

Дождев Д. В. Римское частное право / Под ред. чл.-корр. РАН, проф. **В. С. Нерсесянца**

Жилинский С. Э. Предпринимательское право (правовая основа предпринимательской деятельности)

Калятин В. О. Интеллектуальная собственность (Исключительные права)

Кашанина Т. В. Корпоративное право

Трудовое право

Киселев И. Я. Зарубежное трудовое право
Молодцов М. В., Головина С. Ю. Трудовое право России

Жилищное право

Седугин П. И. Жилищное право

Семейное право

Пчелинцева Л. М. Семейное право России

Аграрное и экологическое право

Аграрное право / Отв. ред. д. ю. н., проф. **С. А. Боголюбов, к. ю. н. Е. Л. Минина**
Боголюбов С. А. Экологическое право
Земельное право / Отв. ред. д. ю. н., проф. **С. А. Боголюбов**

Уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное право

Игнатов А. Н., Красиков Ю. А. Курс российского уголовного права: В 2 т. Т. 1. Общая часть
Игнатов А. Н., Красиков Ю. А. Курс российского уголовного права: В 2 т. Т. 2. Особенная часть
Уголовно-исполнительное право России: теория, законодательство, международные стандарты, отечественная практика конца XIX — начала XXI века / Под ред. д. ю. н., проф. А. И. **Зубкова**
Уголовно-исполнительное право Российской Федерации / Под общ. ред. к. ю. н. М. К. **Кислицына**
Уголовное право. Общая часть / Отв. ред. проф. И. Я. **Козаченко,** проф. З. А. **Незнамова**
Уголовное право. Особенная часть / Отв. ред. проф. И. Я. **Козаченко,** проф. З. А. **Незнамова,** доц. Г. П. **Новоселов**

Уголовный процесс/ Под ред. д. ю. н., проф. **А. С. Кобликова**

Криминология

Криминология / Под ред. д. ю. н., проф. **А. И. Долговой**

Криминалистика

Криминалистика / Под ред. д. ю. н., проф. **Р. С. Белкина**

Судебная медицина и судебная психиатрия. Психология

Еникеев М. И. Общая и социальная психология

Еникеев М. И. Юридическая психология

Жариков Н. М., Морозов Г. В., Хритинин Д. Ф. Судебная психиатрия / Под ред. акад. РАМН **Г. В. Морозова**

Судебная медицина / Под ред. д. мед. н., проф. **В. В. Томилина**

Правоохранительные органы

Российский прокурорский надзор / Под ред. проф. **А. Я. Сухарева**

Стешенко Л. А., Шамба Т. М. Адвокатура в Российской Федерации

Стешенко Л. А., Шамба Т. М. Нотариат в Российской Федерации

Международное право

Звеков В. П. Международное частное право

Международное право / Отв. ред. проф. **Г. В. Игнатенко** и проф. **О. И. Тиунов**

Плотникова О. В. Консульские отношения и консульское право

Тиунов О. И. Международное гуманитарное право