

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ. ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ И КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ

История конституционного развития Туниса восходит к 1861 г., когда бей Мухаммед ас-Садок принял первую в мусульманском мире конституцию, предусматривавшую создание при монархе Верховного совета (Меджлис аля) с совещательными полномочиями.

После обретения независимости начинается республиканский этап развития тунисской государственности, ознаменованный принятием 25 июля 1957 г. резолюции Национального учредительного собрания о провозглашении республики. 1 июня 1959 г. была принята республиканская конституция Туниса, с многочисленными поправками существующая по настоящее время.

В 1957—1987 гг. предусмотренные конституцией государственные институты функционировали в условиях режима личной власти президента Х. Бургибы. Авторитарный характер государственной власти опирался на монопольное положение Социалистической дустуровской партии (СДП) в политической системе Туниса. Сформировавшийся политический механизм представлял собой модель «государства-партии».

Основной закон 1959 г. либо непосредственно наделял президента чрезвычайно широкими властными полномочиями, либо создавал соответствующие юридические предпосылки для укрепления авторитарного режима.

Примером последних может служить избирательное законодательство, предусматривавшее избрание депутата мажоритарным голосованием по спискам в один тур с панашированием. Такая система голосования закрепляла доминирующее положение СДП в политическом механизме Тунисской Республики, так как избирателям, по существу, предоставлялось право санкционировать выбор, уже сделанный правительством при формировании списков кандидатов, а оппозиционные партии лишались возможности быть представленными в парламенте, если они не располагали большинством хотя бы в одном избирательном округе.

Парламент, состоявший в основном из членов СДП, фактически «уступил» свои законодательные полномочия президенту: предусмотренная конституцией его обязанность представлять изданные им декреты-законы на утверждение Палаты депутатов сводилась к простой формальности. Что же касается сферы исполнительной власти, то, за

исключением вопросов войны и мира, международных обязательств, бюджета и налогов, требующих санкций парламента, конституция ничем больше не ограничивает президента в его деятельности по управлению государством.

В марте 1975 г. парламент дополнил конституции поправкой (ст. 40), в соответствии с которой Х. Бургиба провозглашался пожизненным президентом Туниса.

После смещения Х. Бургибы в ноябре 1987 г. пришедший к власти президент Зин аль-Абидин бен Али начал осуществлять реформы, положившие начало новому этапу развития политической системы Туниса, основное направление которого было определено в декларации 7 ноября 1987 г.: «Народ достоин политической жизни, основанной на многопартийной системе и множественности массовых организаций».

Изменения в приоритетах государственной политики применительно к конституционному механизму Туниса нашли свое отражение в Конституционном законе № 88 от 25 июля 1988 г., внесшем существенные изменения в действующую Конституцию; в Органическом законе № 88-32 о политических партиях от 3 мая 1988 г.; в Национальном пакте, подписанном 7 ноября 1988 г. представителями ведущих легальных политических партий, профсоюзов и других массовых общественных организаций.

Конституция. Структурно Основной закон 1959 г. состоит из преамбулы, девяти глав, включающих 74 статьи, и переходных положений. Внесенные в 1988 г. изменения в текст

конституции затронули в основном статьи, регулирующие институт президентства и некоторые вопросы избирательного права.

Конституция провозглашает Тунис свободным, независимым и суверенным государством с республиканской формой правления (ст. 1). Она закрепляет основные политические

социальные и экономические принципы государственного строя Туниса. Среди важнейших политических принципов тунисской конституции — принцип народного суверенитета (ст. 3) и связанный с ним принцип представительной демократии (ст. 18): «Законодательная власть принадлежит народу, который осуществляет ее через представительную ассамблею — Палату депутатов». Преамбула провозглашает принцип разделения властей как основу построения системы государственных органов, а также принцип миролюбивой внешней политики, дополненный в ст. 2 упоминанием о принадлежности Тунисской Республики к Великому Арабскому Магрибу, «единству которого она содействует в соответствии с общими интересами». При этом отмечается,

что любые заключаемые с этой целью договоры, влекущие изменение Конституции, после их одобрения Палатой депутатов должны выноситься на референдум.

Важнейшие социальные принципы конституционного строя Туниса — национальное единство (преамбула), уважение прав человека (преамбула; ст. 5), равенство всех граждан перед законом (ст. 6), свобода личности (ст. 7) и др.

Конституция Туниса практически обходит вопрос об экономических основах государственного строя, ограничиваясь указанием на то, что право собственности гарантируется и реализуется в рамках закона (ст. 14), и закреплением в преамбуле перспективы «процветания нации путем экономического развития страны и использования ее богатств на пользу народа».

Регулирование правового статуса личности тунисской Конституцией сопоставимо с положениями основных законов большинства современных демократических государств. Государство гарантирует гражданам свободу совести и отправления религиозных обрядов при условии ненарушения публичного порядка (ст. 5), свободу слова и выражения мысли, свободу собраний и ассоциаций (включая гарантии пользования профсоюзными правами), неприкосновенность жилища, и тайну переписки (ст. 9), свободу передвижения, выбора местожительства и выезда из страны (ст. 10).

Следуя международно-правовым стандартам в области прав человека, тунисская Конституция запрещает высылать граждан за пределы страны или препятствовать их возвращению на родину (ст. 11). Не допускается выдача политических беженцев (ст. 17).

К числу основных обязанностей граждан Конституцией отнесены оборона родины, защита ее целостности и неприкосновенности (ст. 15), а также уплата налогов и публичных сборов, устанавливаемых на справедливой основе (ст. 16).

Одновременно подчеркивается, что гражданин пользуется всей полнотой своих прав и порядке и на условиях, предусмотренных законом. Эти права могут быть ограничены только законом в интересах уважения прав других граждан, в целях всеобщей безопасности, национальной обороны, экономического процветания и социального прогресса (ст. 7).

Правовой статус личности закреплен Конституцией в самых общих чертах. Детальное регулирование основных прав, свобод и обязанностей граждан осуществляется текущим законодательством. Так, например, порядок реализации свободы печати определяется Законом № 88-89 о печати от 2 августа 1988 г., содержащим основные гарантии осуществления этого конституционного права. Ранее существовавшая практика временного прекращения издания печатного органа, наносящего своими

публикациями ущерб общественному порядку, заменена на изъятие соответствующего номера по решению министра внутренних дел. Важной гарантией свободы слова является и ограничение концентрации периодической печати: любому издателю запрещается владеть и контролировать более 30% общего тиража однопрофильных изданий.

Пример существенной коррекции конституционных норм - Закон о личном статусе, запрещающий полигамию, один из важнейших институтов мусульманского брачно-семейного

права, в то время как конституция в своей преамбуле провозглашает верность основным заповедям ислама

Центральное место в Конституции отводится вопросам формирования, организации и деятельности высших органов государственной власти и управления. По форме правления Тунис — монархическая республика, характеризующаяся сосредоточением основных прерогатив государственной власти в руках президента.

Конституция (ст. 39, 40) регулирует порядок президентских выборов лишь в основном, подробно же избирательный процесс регламентируется Избирательным кодексом в редакции 1988 г. (Органический закон № 88-144 от 29 декабря 1988г.).

Президент Туниса избирается на пятилетний срок всеобщими прямыми выборами при тайном голосовании. Переизбрание одного и того же лица на должность президента допускается не более двух сроков подряд (ст. 39). Кандидатом в президенты может быть гражданин Тунисской Республики, исповедующий ислам и отвечающий всем требованиям, предъявляемым законом к избирателю. Его родители и деды должны быть тунисцами, не менявшими тунисское гражданство. Упразднив институт пожизненного президента, закон установил не только нижнюю границу возрастного ценза для кандидата в 40 лет, но и его верхний предел— 70 лет.

Кандидат для его выдвижения должен заручиться поддержкой не менее 30 депутатов парламента или председателей муниципальных советов. Кандидат в президенты должен внести избирательный залог в 5000 тунисских динаров, который будет возвращен, если он соберет не менее 5% поданных голосов. Кандидатура регистрируется специальной комиссией в составе председателя Палаты депутатов (председатель комиссии), председателя Конституционного совета, великого муфтия Туниса, председателя Административного трибунала и Кассационного суда. Помимо регистрации кандидатов данная комиссия занимается разбором жалоб на ход избирательного процесса и объявлением результатов голосования. Избранным считается кандидат, набравший относительное большинство голосов.

В вопросе о замещении президента Конституция устанавливает следующий порядок. В случае возникновения препятствий, временно не позволяющих президенту осуществлять свои полномочия, он поручает их премьер-министру (за исключением права роспуска Палаты депутатов). В случае вакансии поста президента по причине его смерти, отставки или абсолютной невозможности выполнять свои полномочия его функции в порядке временного замещения берет на себя председатель парламента (до 1988 г. — премьер-министр). Председатель Палаты депутатов, замещающий президента, не имеет права проведения референдума, отставки правительства, роспуска парламента, принятия чрезвычайных мер, а также не может быть кандидатом на президентских выборах.

По Конституции тунисский президент одновременно и глава государства, и лицо, осуществляющее исполнительную власть. В первом качестве он направляет общегосударственную политику, определяет ее приоритеты, информируя об этом Палату депутатов (ст. 49). Президент является верховным главнокомандующим вооруженными силами (ст. 44). С одобрения парламента он объявляет войну и заключает мир. Президент наделяется правом помилования (ст. 48).. Осуществляя традиционные полномочия главы государства, он назначает дипломатических представителей Туниса за рубежом и принимает аккредитацию иностранных послов (ст. 45), назначает на высшие гражданские и военные должности по предложению правительства (ст. 55).

Конституция наделяет президента чрезвычайными полномочиями в случае возникновения опасности существования республики, создания препятствий нормальной работе государственных учреждений. В этих случаях президент после консультаций с премьер-министром и председателем Палаты депутатов вправе принимать любые диктуемые указанными обстоятельствами чрезвычайные меры, за исключением роспуска парламента и постановки вопроса о доверии к правительству (ст. 46).

Облекая президента исполнительной властью, основной закон подчеркивает, что она осуществляется главой государства при содействии правительства. Президент назначает премьер-министра, а по его предложению — остальных членов правительства (ст. 50). Главе государства принадлежит право распустить правительство или освободить от должности любого из его членов по собственному усмотрению либо по совету премьер-министра (ст. 51). Важнейшая прерогатива президента как главы исполнительной власти заключается в наблюдении за исполнением законов. Наряду с этим он наделяется регламентарными полномочиями, которые полностью или частично могут быть делегированы премьер-министру (ст. 53).

Конституционный механизм предоставляет президенту возможность влиять на сферу законотворчества. Ему принадлежит право законодательной инициативы (причем

президентские законопроекты рассматриваются в приоритетном порядке), право промульгации законов. Президент имеет возможность оказывать серьезное влияние на законодательную деятельность Палаты депутатов с помощью отлагательного вето: он может отклонить принятый парламентом законопроект, возвратив его в течение 15 дней на новое рассмотрение. Отлагательное вето преодолевается повторным принятием законопроекта двумя третями голосов депутатов, и закон вступает в силу.

Предусмотрено, что Палата депутатов вправе делегировать президенту полномочия по принятию декретов, имеющих силу закона, по строго определенному кругу вопросов (в том числе и входящих в компетенцию парламента) и на оговоренный срок. Принятые таким образом акты подлежат утверждению Палатой депутатов после истечения данного срока (ст. 28). Декреты-законы глава государства может издавать в соответствии со ст. 31 в период между парламентскими сессиями с согласия соответствующей постоянной комиссии. На ближайшей очередной сессии эти акты должны быть представлены на утверждение парламентом. Аналогичным правом президент обладает и в период роспуска Палаты депутатов (ст. 63). Кроме того, глава государства право вынести на референдум любой законопроект, касающийся организации публичной власти или предусматривающий ратификацию международного договора, который может оказать влияние на деятельность государственных институтов (ст. 47).

Законотворческая активность президента на практике еще более усиливается, поскольку он полностью контролирует депутатский корпус через механизм партийной дисциплины, являясь лидером правящей партии.

Ст. 41 Конституции объявляет президента «гарантом уважения основного закона, нормального функционирования всего государственного механизма». Для реализации данной нормы при президенте декретом главы государства № 87-1414 от 16 декабря 1987 г. учрежден Конституционный совет республики. Этот орган состоит из 11 членов, назначаемых главой государства, и наделяется совещательными полномочиями. Он предоставляет президенту свои заключения по вопросам контроля за соответствием конституции принимаемых законопроектов (ст. 2 декрета) и деятельности всей системы государственных институтов (ст. 3). Заключения Конституционного совета носят конфиденциальный характер и предназначены непосредственно для президента.

Таким образом, Конституция наделяет президента Тунисской Республики чрезвычайно широкими полномочиями, предоставляя ему основные рычаги законодательной и исполнительной власти. Став центральным звеном в государственно-политическом механизме Туниса, глава государства, по существу, подчинил себе два других высших органа государства— парламент и правительство.

На Совет министров Конституция возлагает обязанность следить за проведением в жизнь общегосударственной политики в соответствии с указаниями президента и устанавливаемыми им приоритетами (ст. 58). Председательствует на заседаниях правительства президент (ст. 50). Административное руководство работой правительства осуществляет премьер-министр, который в случае необходимости может возглавить Совет министров и брать на себя политическое руководство им вместо президента (ст. 37, 60). Функции премьер-министра более подробно определяются Законом № 400 от 1969 г.: контроль за исполнением общей политики правительства, координация деятельности всех министерств, информирование главы государства о работе Совета министров.

Являясь органом исполнительное, власти, правительство обсуждает все законопроекты. Декреты, принимаемые президентом в порядке осуществления регламентарных полномочий, подлежат контрасигнации¹ премьер-министром и соответствующим министром (ст. 54).

Политическую ответственность за свою деятельность правительство несет только перед президентом (ст. 59). Вместе с тем Конституция ставит его в определенную зависимость и от парламента. Так, Палата депутатов вправе поставить вопрос о прекращении полномочий Совета министров, заявив, что его деятельность противоречит общегосударственной политике и ее основным приоритетам, разработанным президентом.

В этом случае, по требованию не менее половины депутатов, которое обязательно должно быть мотивированным, проводится голосование о вынесении правительству порицания. Голосование по этому вопросу может проводиться не ранее чем через 48 часов с момента подачи проекта резолюции порицания. Резолюция принимается, если ее поддерживают не менее двух третей депутатов. В этой ситуации президент принимает отставку правительства (ст. 62 в редакции 1988 г.). Если же Палата депутатов второй раз в течение одной и той же легислатуры² выскажется за отставку правительства двумя третями голосов своих депутатов, то президент вправе принять отставку правительства либо распустить парламент, назначив не позднее чем через 30 дней с момента принятия решения о роспуске новые выборы в Палату депутатов (ст. 63 в редакции 1988 г.).

Верховный законодательный орган Тунисской Республики— однопалатный парламент — Палата депутатов, насчитывающая 141 место и формируемая путем всеобщих, свободных и прямых выборов при тайном голосовании сроком на пять лет (ст.

¹ Подпись министра на акте, исходящем от главы государства, означающая, что министр принимает на себя юридическую и политическую ответственность за данный акт.

² Срок полномочий, а также период деятельности избранного представительного органа.

19, 22). Подробно порядок формирования парламента регулируется Избирательным кодексом (в редакции 1988 г.). Так, в соответствии со ст. 72 Избирательного кодекса численный состав Палаты депутатов устанавливается по норме — один представитель от 60 тыс. жителей. Конституция (ст. 20) считает избирателем каждого тунисского гражданина, получившего гражданство не менее чем за пять лет до выборов и достигшего 20-летнего возраста. Ст. 3 Избирательного кодекса исключает из избирательных списков кадровых военных и военнослужащих срочной службы, сотрудников сил внутренней безопасности, лиц, осужденных за преступления, банкротов, умалишенных и некоторые другие категории граждан. Следует обратить внимание, что реформа избирательного права 1988 г. предоставила право тунисским гражданам, проживающим за границей, участвовать в выборах и референдумах на общих основаниях (ст. 7, 135).

Возрастной ценз для кандидатов в депутаты был снижен с 28 до 25 лет. Правом быть избранным пользуется любой избиратель, чей отец является тунисцем. Этим правом не обладают губернаторы, судьи, деревенские старосты, определенные категории военнослужащих, лица, занимающие руководящие посты в административном аппарате или на государственных предприятиях, и др.

Несмотря на демократические изменения, внесенные в 1988 г. в избирательное законодательство, незатронутой осталась суть избирательной системы, более 30 лет обеспечивавшей незыблемость политической монополии правящей партии, — мажоритарное голосование по спискам в один тур с панашированием. Для включения в партийный список кандидату необходимо заручиться поддержкой не менее 75 избирателей (ст. 91 Избирательного кодекса).

В соответствии с Конституцией член Палаты депутатов не несет ответственности перед избирателями и считается представителем всей нации (ст. 25). Он не может быть привлечен к ответственности за взгляды и мнения, излагаемые им в порядке осуществления своих полномочий. Депутат может быть подвергнут задержанию или преследованию по обвинению в совершении уголовного преступления только с согласия парламента (ст. 26, 27).

Палата депутатов созывается на ежегодные сессии. В период парламентских каникул заседания могут быть созваны по требованию президента или большинства депутатов (ст. 29). Из числа своих членов Палата депутатов формирует постоянные комиссии. Работа сессий представительного органа и его комиссий подробно регулируется Регламентом Палаты представителей, принятым 6 марта 1979 г.

Ориентируясь на Конституцию Французской Республики 1958 г., Основной закон Туниса ограничивает круг вопросов, по которым Палата депутатов может

принимать законы (ст. 34): создание государственных учреждений и служб, вопросы гражданства, денежное обращение и финансы, судебный процесс, установление уголовных санкции за преступления и др. Международные договоры, заключаемые президентом, также подлежат ратификации путем принятия соответствующего закона. Причем международные договоры, ратифицированные в законном порядке, превосходят по своей юридической силе внутреннее законодательство (ст. 32). Ряд вопросов (режим собственности, образование, здравоохранение, социальное обеспечение и др.) в соответствии со ст. 35 Конституции, регулируются принятием законов-рамоч, определяющих самые общие направления правовой регламентации. При этом предполагается, что подробное регулирование данных отношений осуществляется специальными регламентарными актами президента, принимаемыми в порядке делегированного законодательства.

По конституции правом законодательной инициативы наделяются в равной мере и депутаты, и президент. Однако предложения президента о принятии законов пользуются приоритетом при рассмотрении в парламенте (ст. 18, 28), Все законы принимаются большинством голосов депутатов, причем наиболее важные из них (например, касающиеся основных прав, свобод и обязанностей граждан, местных государственных органов, Верховного суда, Государственного и Социально-экономического советов, а также избирательный закон), отнесенные Конституцией к органическим законам, могут рассматриваться не ранее чем через 15 дней с момента их поступления в парламент. Кроме того, особый порядок установлен для принятия закона о государственном бюджете (ст. 28).

Президент или не менее одной трети депутатов вправе потребовать изменения Конституции, за исключением положения о республиканской форме правления. Причем Палата депутатов приступает к рассмотрению этого вопроса только по решению, принятому большинством голосов депутатского корпуса, и после его обсуждения в компетентной комиссии. Решение об изменении Конституции страны принимается большинством в две трети голосов депутатов в двух чтениях, между которыми должно пройти не менее трех месяцев (ст. 73).

К центральным государственным органам Конституция Туниса относит также Социально-экономический совет, выполняющий совещательные функции при Палате депутатов и правительстве, и Государственный совет, включающий Административный суд и Счетную палату, осуществляющую контроль за финансовой деятельностью государственных учреждений. В соответствии с декретом президента № 87-1297 от 27 ноября 1987 г. создан Национальный совет безопасности, возглавляемый

президентом и состоящий из премьер-министра, ряда министров (обороны, внутренних дел, иностранных дел), начальника Генерального штаба и других должностных лиц.

К местным государственным органам Конституция относит муниципальные и иные местные советы (ст. 71). Однако ключевые полномочия на местном уровне находятся в руках назначаемых центральными властями глав административно-территориальных единиц, прежде всего губернаторов, начальников округов и секторов. В коммунах создаются выборные муниципальные советы, избирающие из своего состава мэра, который действует под контролем губернатора. Контроль центра за деятельностью местных органов власти осуществляется прежде всего через партийный механизм: по данным выборов 1990 г., свыше 98% депутатов, избранных в 246 муниципальных советах, представляют Демократическое конституционное объединение (ДКО).

Конституционную основу организации и осуществления правосудия в Тунисе составляет принцип независимости судей (ст. 65). Предусмотрено, что состав судебных органов назначается президентом по предложению Высшего совета магистратуры (ст. 66). Судебная система Туниса включает Кассационный суд (высшая судебная инстанция, состоит из трех гражданских и одной уголовной палаты), три апелляционных суда (в г. Тунисе, Сусе и Сфаксе), 13 судов первой инстанции и кантональные суды, существующие в 51 округе. Особое положение занимает Верховный суд, который, согласно Конституции, создается в случае необходимости для рассмотрения преступления о государственной измене, совершенного членами правительства (ст. 68). Ранее существовавшие суды государственной безопасности и чрезвычайные трибуналы упразднены.

Закон о политических партиях. Национальный пакт. Среди источников права, закрепляющих основы государственного и общественного строя Туниса, важное место занимает Закон № 32 о политических партиях, принятый 3 мая 1988 г. Этим актом регулируются вопросы функционирования партийного механизма, традиционно являющегося ключевым звеном тунисской политической системы.

Несмотря на существование в стране около 10 политических партий, механизм управления продолжает сохранять преимущественно однопартийный характер, поскольку центральные и местные государственные органы власти и управления практически контролируются ДКО.

Закон о политических партиях был призван обеспечить юридические гарантии деятельности партий легальной оппозиции. В законе дается определение партии, закреплены принципы и цели ее деятельности, условия членства в партии. Запрещено вступать в партии лицам моложе 18 лет, а также военнослужащим, судьям, таможенным

служащим. Деятельность партии должна быть организована на демократических принципах. Учредители и руководители партии должны состоять в тунисском гражданстве не менее 10 лет. Остальные члены партии должны быть гражданами Туниса более пяти лет.

Определяя партию как политическую организацию, объединяющую граждан, «имеющих общее политическое родство», Закон №32 запрещает использование религии в политических целях (ст. 3), чем фактически исключает исламистов из легальной партийно-политической деятельности. Кроме того, партии должны оставаться независимыми от какого бы то ни было иностранного влияния. Им запрещено получать в любой форме помощь от зарубежных организаций и физических лиц (ст. 16).

Деятельность партии считается разрешенной, если по истечении четырех месяцев после подачи заявления о регистрации она не получит отказа со стороны официальных властей. Партия, которой отказано в регистрации, может апеллировать в специальный трибунал. Важной особенностью Закона № 32 1988 г. является закрепленная в нем обязанность министра внутренних дел обратиться в судебную инстанцию для роспуска политической партии (ст. 19), в то время как по Закону об ассоциациях 1959 г. такой запрос считался необязательным.

Важным этапом формирования нового облика тунисской политической системы явилось принятие Национального пакта, под которым поставили свои подписи руководители основных политических партий, общественных и профсоюзных организаций. Политическая часть Национального пакта посвящена строительству правового государства и утверждению в обществе идей политического плюрализма.

Для осуществления этих целей, отмечается в документе, необходимо полностью исключить насилие из практики политической жизни, гарантировать политическую нейтральность армии и сил безопасности, провести четкое размежевание функций политических партий и аппарата государственного управления. В качестве одной из важнейших целей национальной политики провозглашается деполитизация мечетей, невмешательство духовенства в формирование политической позиции граждан. Отметим, что отделение религии от политики как один из основных принципов современной политической системы Туниса было закреплено в принятом 3 мая 1988 г. Законе № 34 о мечетях. В его ст. 5 устанавливается запрет на проведение в мечетях любых собраний, манифестаций некультового назначения. Нарушители этого запрета, а также лица, призывающие в мечетях к свержению законной государственной власти, наказываются лишением свободы и крупным денежным штрафом (ст. 10, 11).

Национальный пакт, провозглашая основные принципы политической системы Тунисской Республики, поддерживаемые ведущими политическими силами страны, должен стать эффективным средством осуществления политики национального примирения. С целью активизации политического процесса в рамках Национального пакта было решено учредить Высший совет Национального пакта, своеобразную институциональную структуру для осуществления постоянного диалога между важнейшими партиями и общественными организациями Туниса. На его первом заседании в январе 1990 г. было установлено, что Высший совет Национального пакта будет собираться не реже одного раза в три месяца (наряду с возможностью проведения чрезвычайных заседаний).