



**МЕЖДУНАРОДНЫЕ  
ДОГОВОРЫ ПО ПРАВАМ  
ЧЕЛОВЕКА**

Distr.  
GENERAL

HRI/CORE/1/Add.49  
17 August 1994

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

БАЗОВЫЙ ДОКУМЕНТ, ЯВЛЯЮЩИЙСЯ ЧАСТЬЮ ДОКЛАДОВ  
ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

[29 июля 1994 года]

## СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ТЕРРИТОРИЯ И НАСЕЛЕНИЕ .....	1 - 38	3
A. Население .....	1 - 6	3
B. Основные статистические данные .....	7 - 11	4
C. Социально-экономические показатели .....	12 - 20	5
D. Территория .....	21 - 38	8
II. ОБЩАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРУКТУРА .....	39 - 98	12
A. Республиканская форма правления .....	39 - 47	12
B. Система федерального управления .....	48 - 87	15
C. Органы управления штатов .....	88 - 90	25
D. Другие уровни системы управления .....	91 - 98	26
III. ОБЩИЕ РАМКИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА .....	99 - 141	28
A. Правовые рамки .....	99 - 120	28
B. Ответственные органы власти .....	121 - 125	35
C. Средства правовой защиты .....	126 - 129	37
D. Соглашения в области прав человека .....	130 - 141	38
IV. ИНФОРМАЦИЯ И ПРОСВЕЩЕНИЕ .....	142 - 146	41

## г. ТЕРРИТОРИЯ И НАСЕЛЕНИЕ

### А. Население

1. Согласно результатам последней всеобщей переписи населения, завершенной в 1990 году, население Соединенных Штатов Америки насчитывало 248 709 873 человека. По оценкам Бюро переписей, численность населения Соединенных Штатов на 1 сентября 1993 года составляла 258 745 000 человек и ежегодно увеличивалась на примерно 3 млн. человек. Ожидается, что к 2000 году население Соединенных Штатов составит 276 241 000 человек. В последние годы происходила миграция населения с Северо-Востока и Среднего Запада на Юг и Восток страны. Начиная с 1960 года численность населения как на Северо-Востоке, так и на Среднем Западе сократилась приблизительно на 5% и примерно на столько же увеличилась на Юге и Западе Соединенных Штатов.
2. Число женщин превышает число мужчин и составляет 51,2% от общей численности населения. Медианный возраст населения составляет 32,9 года, причем лица моложе 15 лет составляют 22%, а лица старше 65 лет - 12,4%.
3. В Соединенных Штатах проживают представители многочисленных этнических и расовых групп; в населении Соединенных Штатов представлены практически все национальные, расовые, этнические, культурные и религиозные группы, существующие в мире. В целом 80% всех американцев являются белыми. Среди меньшинств 12% составляют американцы африканского происхождения, 9% - американцы испанского происхождения, 3% - американцы азиатского происхождения или выходцы с островов Тихого океана, и лишь 1% составляют коренные американцы.
4. Соединенные Штаты исторически сложились как страна иммигрантов. Согласно данным переписи населения 1990 года, почти 20 млн. человек (или свыше 12% населения) родились за пределами Соединенных Штатов, но считают их своим постоянным местом жительства. В 1992 году 973 977 иностранцам был на законных основаниях предоставлен постоянный вид на жительство. Этот показатель возрос в результате принятия в 1986 году закона об иммиграционной реформе и иммиграционном контроле, согласно которому значительному числу незаконных иммигрантов, в течение долгого времени проживавших в стране, а также конкретной группе сельскохозяйственных рабочих, была предоставлена на единоразовой основе возможность получения постоянного вида на жительство. Основными странами происхождения большинства законных иммигрантов являются: Мексика, Вьетнам, Филиппины, а также страны, ранее входившие в состав Советского Союза. По оценкам Службы иммиграции и натурализации (СИН), еще 300 000 человек незаконно въехали в США. Согласно одному из последних исследований СИН, общая численность незаконных иммигрантов, проживающих в настоящее время в Соединенных Штатах, достигает 3,2 млн. человек; примерно 40% (1,3 млн.) из них проживают в Калифорнии и 15% (485 000) - в Нью-Йорке. Хотя на основании закона об иммиграционной реформе и иммиграционном контроле вид на жительство был выдан большому числу мексиканцев, проживающих в Соединенных Штатах, примерно 30% всех незаконных иммигрантов составляют мексиканцы. Еще 9% приходится на выходцев из Сальвадора и 4% - из Гватемалы. В общей сложности, по данным СИН, число незаконных иммигрантов составляет около 1,3% от общей численности населения Соединенных Штатов.

5. Примерно три четверти всего населения Соединенных Штатов проживает в городах, каковыми считаются населенные пункты с населением от 2 500 жителей. Если почти 30% всего белого населения проживает в сельских районах, то представители меньшинств главным образом проживают в городах (87,2% всех афроамериканцев, 95% американцев азиатского происхождения и 91% испаноязычного населения).

6. Основным языком в Соединенных Штатах – английский. Однако около 32 млн. (примерно 14%) из приблизительно 230 млн. человек в возрасте старше 5 лет говорят на других языках. 17 млн. человек говорят на испанском языке; 4,5 млн. говорят на языках жителей стран Азии и островов Тихого океана. Другими наиболее распространенными языками являются французский, немецкий и итальянский. 14 млн. человек указали, что они не владеют английским "достаточно хорошо". Наибольшая доля неанглоязычного населения отмечается в штатах Нью-Мексико, Калифорния, Техас, Гавайи и Нью-Йорк.

#### В. Основные статистические данные

7. Согласно данным за 1989 год, средняя продолжительность жизни в Соединенных Штатах составила 75,3 года. Женщины обычно живут дольше мужчин, и средняя продолжительность жизни для женщин составляет 78,8 лет по сравнению с 71,8 года для мужчин. Средняя продолжительность жизни белого населения выше, чем у представителей меньшинств. Например, если средняя продолжительность жизни белого населения составляет 76 лет, то для афроамериканцев она составляет лишь 69,2 года и лишь 64,8 года для мужчин африканского происхождения. Однако проведенные исследования свидетельствуют о возрастании этих показателей для всех расовых групп. Предварительные данные за 1990 год свидетельствуют о том, что средняя продолжительность жизни населения Соединенных Штатов в целом составляет 75,4 года, причем для белого населения этот показатель составляет 76 лет, а для афроамериканцев – 70,3 года.

8. Общий коэффициент рождаемости для Соединенных Штатов, согласно данным 1991 года, составлял 2 073 рождений на 1 000 женщин в возрасте от 10 до 49 лет. Другими словами, на каждую женщину в Соединенных Штатах приходится в среднем по 2,1 рождений в репродуктивном возрасте. Этот показатель в статистическом плане эквивалентен уровню воспроизводства в 2,0. Еще раз следует указать на значительную разницу коэффициентов рождаемости в зависимости от принадлежности к той или иной расовой группе: коэффициент рождаемости белого населения составляет 1 885 рождений и падает, а коэффициент рождаемости для афроамериканских женщин составляет 2 583 рождения и возрастает. В целом почти 30% всех рождений в Соединенных Штатах приходится в настоящее время на женщин, не состоящих в браке.

9. Общий коэффициент смертности в 1992 году составил 853,3 человека на 100 000 жителей, что немного ниже, чем в предыдущем году. Уровень младенческой смертности составил 9,8 на 1 000 живорождений. Тем не менее наблюдается значительная разница этих показателей для белого населения и американцев африканского происхождения. Например, этот уровень для белых составляет 8,2 на 1 000, в то время как для афроамериканцев этот показатель в два раза выше и составляет 17,7. Разница в показателях

вызвана такими факторами, как отсутствие надлежащего дородового ухода, неблагоприятные социально-экономические условия, наркомания и алкоголизм, а также низкий уровень образования. Такое же различие существует и в отношении показателей материнской смертности, средний уровень которой составляет 7,9 смертных случаев на 1 000 рождений, но если для белых уровень материнской смертности составляет 5,6, то для афроамериканцев - 18,4.

10. В Соединенных Штатах насчитывается 95,7 млн. домашних хозяйств, 70% которых составляют семьи. Однако состоящие в браке супруги с детьми составляют лишь 26% от общего числа домашних хозяйств. В последние годы все большее число детей живет с одним родителем, что объясняется увеличением числа разводов и неполных семей. В 1992 году 27% всех детей моложе 18 лет проживали с одним родителем, что в два раза больше по сравнению с показателем 1970 года, который составлял 12%. В большинстве случаев такие дети проживают с матерью. Например, в 1992 году примерно 88% детей, проживающих с одним из родителей, проживали только со своей матерью. Доля детей, проживающих с одним из родителей, различна в зависимости от принадлежности к той или иной расовой группе. Среди белого населения доля детей моложе 18 лет, проживающих с одним родителем, составляла 21%, в то время как доля таких детей африканского происхождения составляла 57%, а доля испаноязычных детей составляла 32%. Как правило, дети представителей всех групп населения проживают со своей матерью, а не с отцом. Среди детей, проживающих лишь с одним из родителей, 84% белых детей, 94% афроамериканцев и 89% испаноязычных детей проживают со своей матерью. В целом, приблизительно 3% детей моложе 18 лет проживают с родственниками, не являющимися их родителями, или же с лицами, не являющимися их родственниками. Хотя аналогичные данные в отношении выходцев из азиатских стран отсутствуют, можно отметить, что в 1992 году приблизительно 15% азиатских домашних хозяйств возглавлялись женщинами.

11. Согласно оценкам, в 1992 году в Соединенных Штатах было зарегистрировано 2,3 млн. браков и 1,2 млн. разводов, что в обоих случаях немного ниже, чем в предыдущем году.

### С. Социально-экономические показатели

12. В первом квартале 1993 года доход на душу населения в Соединенных Штатах составлял 23 987 долл. в текущих ценах. В 1990 году средние денежные доходы мужчин составляли 34 886 долл. по сравнению с 22 768 долл. для женщин. Валовой внутренний продукт (ВВП) в млрд. долл. по текущим ценам составил 6 038,5 в 1992 году и 6 327,6 на второй квартал 1993 года. Индекс потребительских цен, который часто используется для измерения уровня инфляции, неуклонно снижался с 1989 года от 5,4% в период 1989-1990 годов до 2,8% в период с августа 1992 года по август 1993 года.

13. В 1992 году 67% лиц в возрасте 16 лет и старше (в общей сложности 117 598 000 человек), включая 16,8 млн. работающих матерей, входили в категорию самодеятельного населения. Общий уровень безработицы составил 7,4%. Для мужчин этот показатель составил 7,8% по сравнению с 6,9% для женщин. Уровень безработицы среди белого населения составил 6,5%, среди афроамериканцев - 14,1% и среди испаноязычного

населения – 11,4%. В 1992 году минимальная заработная плата составляла 4,25 долл. в час. Женщины и представители меньшинств по-прежнему составляют основную долю занятых на низкооплачиваемых работах.

14. В 1992 году 14,5% населения находилось за чертой бедности – установленного на федеральном уровне показателя дохода, который, как считается, соответствует прожиточному минимуму человека. В 1992 году этот показатель для семьи из четырех человек составлял 14 335 долларов. Из общего числа домашних хозяйств, возглавляемых женщинами, 34,9% находились за чертой бедности. Доля возглавляемых женщинами домашних хозяйств, находящихся за чертой бедности, составляла для белого населения 28,1%, для афроамериканцев – 49,8% и для испаноязычного населения – 48,8%. За чертой бедности находилось 21,9% детей, включая одного из каждых четырех детей моложе шести лет.

15. Доля бедного населения Соединенных Штатов варьируется в широких пределах в зависимости от принадлежности к той или иной расовой группе. За чертой бедности находится 11,6% белого населения (9,6% – за вычетом испаноязычного населения), 33,3% – афроамериканцев, 29,3% – испаноязычного населения и 12,5% выходцев из азиатских стран и с островов Тихого океана. В 1992 году 73,2% бедного населения было в той или иной форме охвачено федеральной системой социального обеспечения. Такая помощь может предоставляться как в виде денежных выплат, так и в другой форме. В 1992 году 42,7% бедного населения получило денежные пособия, размер которых определялся в зависимости от размера получаемого дохода. В 1989 году Соединенные Штаты затратили 956 млрд. долл. на пособия по социальному обеспечению, что составило в среднем 3 783 долл. на человека в ценах 1989 года.

16. Согласно данным переписи 1990 года, уровень образования 78,4% населения страны составляет не менее четырех классов средней школы, для 39,8% этот уровень составляет не менее одного года учебы в колледже, и для 21,4% населения этот уровень превышает четыре года обучения в колледже. Уровень образования мужчин и женщин примерно одинаков; основное различие состоит в том, что 24,3% мужчин по сравнению с 18,8% женщин закончили четырехлетний или более продолжительный курс обучения в колледже. Более значительные различия в уровне образования наблюдаются по различным расовым группам. Доля закончивших среднюю школу или четырехлетний или более продолжительный курс обучения в колледже составляет 79,9% и 22,2% для белого населения по сравнению с 66,7% и 11,5% для афроамериканцев и 51,3% и 9,7% для испаноязычного населения. В 1992 году 63% выпускников средних школ последнего учебного года поступили в колледжи и университеты.

17. Приблизительно четыре пятых всех американских женщин закончили среднюю школу. Кроме того, женщины составляют 54% студентов, выпускников и аспирантов. Конкретно доля женщин среди студентов составляет 55%, среди выпускников – 53% и среди аспирантов – 39%.

18. Последние общенациональные исследования уровня грамотности населения проводились в 1982 и 1986 годах. Согласно данным исследования 1982 года, доля неграмотных среди

взрослого населения Соединенных Штатов старше 20 лет составляла 13%. Исследование 1986 года касалось молодых людей в возрасте от 20 до 24 лет, степень грамотности которых определялась согласно критериям навыков чтения, установленным для четвертого, восьмого и одиннадцатого классов школы. Результаты свидетельствовали о том, что 6% являются неграмотными в соответствии с критериями четвертого класса, 20,2% являются неграмотными в соответствии с критериями восьмого класса и 38,5% являются неграмотными в соответствии с критериями одиннадцатого класса.

19. Однако методология проведения этих исследований оказалась неэффективной для определения реальной способности обследуемых использовать имеющиеся у них навыки чтения и письма. Поэтому министерство образования Соединенных Штатов недавно разработало новый метод оценки функциональной грамотности путем оценки таких категорий, как грамотность речи, грамотность при понимании и составлении документов и грамотность по количественным показателям. В сотрудничестве с властями 12 штатов было проведено тестирование 26 тыс. человек, почти половина из которых набрала число баллов, соответствующее самому низкому из пяти уровней в каждой из трех категорий. Менее 5% участников тестирования продемонстрировали знания, соответствующие высшим уровням. Согласно результатам исследования, представители старшего поколения, которые, как правило, закончили меньше классов школы, продемонстрировали самый низкий уровень грамотности по сравнению с представителями других возрастных групп. Среди участников тестирования, продемонстрировавших самый низкий уровень грамотности, 62% не закончили среднюю школу, 35% имеют образование в объеме, не превышающем восемь классов средней школы, 25% являются выходцами из других стран, а еще 26% участников страдали от физических или умственных недостатков, ограничивающих их трудоспособность. Почти половина этой категории участников жила в нищете. Совершеннолетние лица, находящиеся в местах лишения свободы, в большинстве случаев демонстрировали знания, соответствующие двум самым низким уровням грамотности.

20. Конституция Соединенных Штатов гарантирует право на свободу вероисповедания и свободное отправление избранной религии. Поэтому в Соединенных Штатах существуют буквально сотни религий и сект. Большинство населения исповедует христианство, хотя получить точные статистические данные о религиозной принадлежности чрезвычайно сложно, поскольку такая информация не запрашивается в ходе переписей населения, которые проводятся раз в десять лет, и иным образом не собирается правительством. Имеющиеся данные зачастую не точны и основаны на самообследованиях, в которых велика вероятность погрешности. Согласно данным Ежегодника американских и канадских церквей за 1992 год, число лиц, регулярно посещающих церковь, составляет 59,3% от общей численности населения. Основными группами верующих являются протестанты (главным образом баптисты, методисты, лютеране, пресвитериане, сторонники англиканской церкви, пятидесятники и мормоны) (49,4%), а также католики (38,6%). На иудеев и мусульман приходится соответственно по 2% в каждой группе, а на приверженцев восточных религий – около 3%.

#### D. Территория

21. В целом территория Соединенных Штатов составляет 9,4 млн. км<sup>2</sup>, включая территорию 48 сопредельных штатов, расположенных на северо-американском континенте, Аляску, Гавайские острова и многочисленные островные территории в районе Тихого океана и Карибского моря.

22. География континентальной части Соединенных Штатов весьма разнообразна, начиная от крупных горных хребтов, открытых равнинных прерий и кончая многочисленными реками. Атлантическое побережье, скалистое и обрывистое на севере страны, становится пологим в средней и южной частях. Оно начинается с низменных болотистых или песчаных участков, переходящих в холмистую береговую низменность, напоминающую низменности северной и западной Европы. Аппалачи, которые расположены почти параллельно восточному побережью, являются старым горным хребтом с многочисленными открытыми долинами. Западнее расположено Аллеганское плато, на котором обнаружены крупные залежи угля; оно переходит в Центральные равнины, напоминающие по характеру равнины восточной Европы или великие равнины Австралии. Стоком для вод Центральных равнин служит главным образом обширная речная система Миссисипи-Миссури, протяженность которой составляет порядка 5 970 км и паводок на которой в 1993 году привел к катастрофическим последствиям. На юге расположены низменности, протянувшиеся вдоль Мексиканского залива, включая Флориду и территорию к востоку от нее в сторону техасского побережья, где помимо холмистой прибрежной равнины есть множество лагун, болот и песчаных наносов.

23. К северу от Центральных равнин, простирающихся почти на 1 600 км, расположены пять Великих озер, четыре из которых являются общими для Соединенных Штатов и Канады. Согласно оценкам, в этих озерах содержится половина мирового запаса пресной воды.

24. К западу от Центральных равнин расположены Великие равнины, которые напоминают плоскую поверхность стола со слегка приподнятой в сторону запада стороной. Великие равнины упираются в Скалистые горы, называемые "спинным хребтом континента". Скалистые горы считаются молодым горным хребтом, ровесником Альп в Европе и Гималаев в Азии. Это высокие, обрывистые и неровные по форме горы, пики которых превышают 4 200 м над уровнем моря. Вдоль Скалистых гор проходит линия континентального водораздела, которая отделяет бассейны рек, впадающих в Атлантический океан, от бассейнов рек, впадающих в Тихий океан.

25. Территория, расположенная к западу от скалистых гор, состоит из отдельных, непологих участков. Один из них охватывает территорию высокогорного плато Колорадо, где расположен Большой каньон реки Колорадо глубиной 1,6 км. Другие участки включают расположенную на севере Колумбийскую возвышенность, большой бассейн и Рейндж-провинс на юге, горную цепь Сьерра-Невада и тихоокеанские береговые хребты - довольно низкие горы, расположенные в районе повышенной сейсмоактивности. В Долине смерти, расположенной в восточной части Калифорнии и юго-западной части Невады, находится низшая точка западного полушария, наименьшая абсолютная высота которой составляет 86 м ниже уровня моря.



26. Каскадные горы и горная цепь Сьерра-Невада вблизи западного побережья Соединенных Штатов задерживают основную часть дождевых облаков, образующихся над Тихим океаном, препятствуя их продвижению в глубь страны. По этой причине слишком мало дождевых осадков выпадает почти на всей западной половине Соединенных Штатов, огражденной от дождя заслоном гор. На большей части этой территории фермеры вынуждены заниматься поливным земледелием, используя воду от таяния снегов или дождевых осадков в горах. На большей части западной территории страны, за исключением северо-западных штатов на побережье Тихого океана, в год выпадает менее 50 см дождевых осадков. В восточных районах страны уровень дождевых осадков составляет как минимум 50 см и зачастую намного больше благодаря продвижению дождевых облаков со стороны Мексиканского залива и Атлантического океана.

27. На западном, или Тихоокеанском, побережье сезонные колебания температур очень невелики. В некоторых местах разница между температурами июля и января в среднем составляет лишь 10°C. Климатические условия на северной части Тихоокеанского побережья напоминают климат Англии. Однако на севере центральной части страны разница между зимней и летней температурой весьма значительна. Разница между средними температурами июля и января составляет 36°C и нередко бывает еще более значительной. В восточной части Соединенных Штатов разница между летними и зимними температурами воздуха также существенна, но не в столь больших пределах. В зимний период для территорий, примыкающих к юго-западной и юго-восточной границам страны, характерен умеренный климат, однако летом температура может повышаться до экваториальных уровней.

28. Растительность Соединенных Штатов варьируется от смешанных лесов Аппалачей до лугов и пастбищ Великих равнин, от хвойных пуц Скалистых гор до мамонтовых лесов Калифорнии, от кактусов и мескитовых деревьев юго-западных пустынь до субтропических сосен, дубов, пальм и мангровых деревьев на побережье Мексиканского залива и в южной части Атлантического побережья.

29. Режимы температур на континентальной части Соединенных Штатов существенно влияют на национальную экономику и жизненный уровень населения страны. На юго-восточном побережье сезон выращивания сельскохозяйственных культур продолжается довольно долго. То же самое характерно и для расположенных западнее небольших участков и районов, где почти круглый год можно возделывать виноград и другие культуры. Некоторые районы с более умеренным климатом прекрасно подходят для скотоводства, выращивания яблок, пшеницы и кукурузы. Субтропический климат, характерный для некоторых частей территории Соединенных Штатов, отличается весьма длительным сельскохозяйственным сезоном. Цитрусовые выращиваются во Флориде, Калифорнии, Аризоне и Техасе. Сахарный тростник культивируется в Луизиане, а рис – в Арканзасе, Калифорнии, Луизиане и Техасе. Хлопок культивируется на всей территории Юго-Восточных Соединенных Штатов, а также в Техасе, Аризоне и Калифорнии. Поэтому Соединенные Штаты являются производителем широкого ассортимента сельскохозяйственной продукции. Приблизительно половина территории страны занята фермами, в том числе крупными молочными фермами, расположенными на юге и юго-востоке, животноводческими фермами и фермами по производству фуражного зерна на среднем западе, фермами, занимающимися выращиванием пшеницы на территории Великих равнин, и животноводческими фермами на территории плоскогорий и на юге страны.

30. Расположенная на северо-западной оконечности континента и отделенная территорией Канады от 48 сопредельных штатов, Аляска является самым крупным штатом, территория которого составляет 1,5 млн. км<sup>2</sup> и простирается на севере за пределы Западного полушария. На Аляске имеются два горных хребта – хребет Брукс на севере и Аляскинский хребет на юге, – и здесь находится самая высокая точка территории Соединенных Штатов гора Мак-Кинли, высота которой составляет 6 194 м над уровнем моря. Оба горных хребта разделены Центральным плато, по которому протекает река Юкон. На самом севере штата расположен Арктический склон. С учетом прибрежных островов береговая линия Аляски составляет 54 552 км. Аляска является одним из наименее населенных штатов (по данным за 1992 год лишь в штате Вайоминг проживало меньшее число жителей), однако коренное население составляет здесь более 15%.

31. Алеутские острова простираются на 1 930 км от полуострова Аляска в глубь северной части Тихого океана и состоят из около 150 островов вулканического происхождения общей площадью 17 666 км<sup>2</sup>. На Алеутских островах проживает 8 000 жителей, в большинстве своем представители коренного населения.

32. Гавайи являются пятидесятым штатом и состоят примерно из 130 островов, представляющих собой вершины затопленных гор вулканического происхождения и простирающихся на 2 400 км в глубь северной части Тихого океана. Основные острова, включающие Гавайи, Мауи, Кахоолаве, Ланаи, Молокаи, Оаху, Кауаи и Ниихау, расположены на юго-восточной оконечности архипелага на расстоянии примерно 3 800 км от материка. На Гавайях имеется несколько действующих вулканов, таких, как Мауналоа (высота 4 169 м) и Каилуа (высота 4 205 м). Климат Гавайских островов в основном субтропический; местом выпадения наибольшего количества осадков в Соединенных Штатах считается гора Ваиаалеале на острове Кауаи, где их среднегодовой уровень составляет 1 168 см. На островах проживает более 1,1 млн. жителей различного происхождения; 20% из них – коренные гавайцы полинезийского и таитянского происхождения, 25% – японцы, 12% – филиппинцы и 29% – белое население американского, европейского и южноамериканского происхождения.

33. Гуам, самоуправляющаяся территория Соединенных Штатов, расположена приблизительно в 9 600 км от материка в западной части Тихого океана. Это – самый крупный и самый южный из Марианских островов, протяженность которого составляет 48 км, а площадь территории – 541 км<sup>2</sup>. Самой высокой точкой является гора Ламлам, высота которой составляет 405 м над уровнем моря. На острове проживает 146 000 жителей, 47% которых являются представителями народа чаморро, 25% – филиппинцами и 20% – иммигрантами из других штатов.

34. Содружество Северных Марианских островов включает архипелаг из 16 островов, простирающийся примерно на 750 км в западной части Тихого океана и расположенный на расстоянии примерно 2 400 км к востоку от Филиппин. Тримя основными островами являются Сайпан, Тиниан и Рота; их общая площадь равна 477 км<sup>2</sup>. Население составляет 49 000 человек главным образом потомков народа чаморро. Главной отраслью является туризм, хотя многие жители занимаются сельским хозяйством для удовлетворения собственных нужд и производством копры на экспорт.

35. Самой южной территорией под юрисдикцией Соединенных Штатов является Американское Самоа, которое не имеет статуса штата и состоит из семи небольших островов восточной части архипелага Самоа в южной части Тихого океана на примерно одинаковом удалении от Гонолулу и Сиднея в Австралии. Эти острова включают острова Тугуила, Аунуу, группу островов Мануа, остров Роз и остров Суэйне, общая территория которых составляет 199 км<sup>2</sup>. На этих гористых островах вулканического происхождения, окруженных коралловыми рифами, сохранилась самобытная полинезийская культура. Население насчитывает 53 000 человек, имеющих государственную принадлежность Соединенных Штатов; примерно 90% являются выходцами с островов Самоа, а остальные – главным образом уроженцы острова Тонга и других островов Тихого океана.

36. Другие зависимые от Соединенных Штатов территории включают остров Уэйк (а также близлежащие острова Уилкис и Пил) – атолл в центральной части Тихого океана с населением 300 жителей (главным образом – это государственные служащие США; местных жителей на острове не имеется); острова Мидуэй (включающие острова Песчаный и Восточный) в северной части Тихого океана, на которых не имеется коренного населения; атолл Джонстон, общая площадь которого составляет 2,8 км<sup>2</sup> и на котором не проживает коренное население; Хауленд, Джарвис и Бейкер – необитаемые острова, которые находятся под управлением министерства внутренних дел; риф Кингмен, который является необитаемым и находится под управлением военно-морских сил Соединенных Штатов, а также атолл Пальмира – частное владение, находящееся под управлением министерства внутренних дел.

37. Пуэрто-Рико является самоуправляющимся содружеством, расположенным на территории восточной части Больших Антильских островов в Карибском море. Территория главного острова в основном гористая, окруженная равнинной прибрежной полосой; самой высокой точкой является гора Пунта хребта Кордильера-Сентраль, высота которой составляет 1 325 м над уровнем моря. Главный остров простирается на 153 км с востока на запад и на 58 км – с севера на юг, его территория составляет примерно 9 100 км<sup>2</sup>. Климат Пуэрто-Рико умеренно тропический, однако там часто бывают ураганы. Численность населения составляет 3,8 млн. жителей, говорящих в основном на испанском языке и являющихся потомками испанских завоевателей и рабов. Около 2,7 млн. пуэрториканцев проживает на материке. Основными видами экономической деятельности являются туризм, легкая промышленность и сельское хозяйство.

38. Примерно в 60 км к востоку от основного острова Пуэрто-Рико расположены принадлежащие Соединенным Штатам Виргинские острова – самая западная группа архипелага Малых Антильских островов Вест-Индии. Самыми крупными являются острова Сент-Томас, Сент-Джон и Санта-Крус; их общая площадь составляет 352 км<sup>2</sup>. Самой высокой точкой является гора Краун на острове Сент-Томас, высота которой составляет 474 м над уровнем моря. Климат островов субтропический, а основными видами деятельности являются туризм, легкая промышленность и сельское хозяйство. Общая численность населения составляет 98 000 жителей, 85% которых являются афроамериканцами. Недалеко от западной оконечности Гаити находится необитаемый остров Навасса, управление которым осуществляется службой береговой охраны Соединенных Штатов.

## II. ОБЩАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРУКТУРА

### A. Республиканская форма правления

39. Соединенные Штаты Америки являются федеративной республикой, состоящей из 50 штатов, а также ряда содружеств, территорий и владений. Конституция Соединенных Штатов является главным инструментом управления и высшим законом страны. Принятая в 1789 году, она является старейшей из ныне действующих писаных конституций, которая остается в силе благодаря своей простоте и гибкости. Ее основные положения, которые были первоначально разработаны с целью создания основы управления 4 млн. жителей в 13 весьма различных бывших британских колониях, расположенных вдоль побережья Атлантического океана, так хорошо продуманы, что с внесенными в нее лишь 27 поправками Конституция в настоящее время отвечает потребностям 250 млн. жителей, проживающих в 50 еще более различных штатах и других административных территориях, протянувшихся от Атлантического до Тихого океана.

40. Хотя в ряде аспектов Конституция претерпела изменения с момента ее первоначального принятия, большинство основных принципов остаются такими же, какими они были приняты в 1789 году:

- Воля народа лежит в основе легитимности правления, и народ имеет право изменять форму своего государственного управления, используя законные средства, установленные в самой Конституции.
- Три основные ветви власти системы федерального управления (исполнительная, законодательная и судебная) являются независимыми и отличными друг от друга. Полномочия, предоставленные каждой из них, тонко сбалансированы с полномочиями двух других ветвей власти. Каждая из них играет роль противовеса в случае возможных злоупотреблений со стороны других ветвей власти.
- Конституция стоит над всеми другими законами, административными актами и положениями, включая договоры.
- Все люди равны перед законом и в равной степени имеют право на его защиту. Все штаты равны между собой, и ни один из них не может претендовать на особое отношение к нему со стороны федерального правительства. В рамках Конституции каждый штат должен признавать и уважать законы других штатов. Форма управления штатами, как и форма федерального управления, должна быть республиканской, при которой основная власть принадлежит народу.
- Полномочия, не относящиеся к компетенции федерального правительства, предоставлены штатам или народу.

41. Конституция и федеральное правительство образуют вершину государственной пирамиды, включающей 50 штатов и сотни административно-территориальных единиц. Каждый уровень системы управления Соединенных Штатов обладает высокой степенью самостоятельности. Споры, касающиеся разграничения сфер полномочий, как правило, решаются судами. Однако в Конституции также содержатся положения, регулирующие вопросы, которые затрагивают интересы государства и требуют одновременных действий на всех уровнях системы управления. Например, государственные школы, финансируемые правительством, как правило, находятся под управлением местных органов власти, которые обеспечивают соответствующий общенациональным требованиям уровень обучения, включая обучение в университетах. В целом преподавание в частных школах также должно соответствовать этим критериям. Тем не менее федеральное правительство также оказывает помощь школам, поскольку ликвидация неграмотности и повышение образовательного уровня являются жизненно важными вопросами государственного значения. В других областях, таких, как жилищное строительство, здравоохранение и социальное обеспечение, наблюдается аналогичное сотрудничество между различными уровнями системы государственного управления.

42. Система управления штатов, как правило, имеет два или несколько уровней. Большинство штатов разделено на графства, и районы с соответствующей численностью населения образуют муниципалитеты или другие местные административно-территориальные единицы (крупные и небольшие города, городские районы, населенные пункты, приходы и поселки). Кроме того, в рамках школьных округов и округов специального обслуживания действуют системы государственного образования и предоставления других видов различных услуг (например, система водоснабжения и канализации, противопожарные службы и службы оказания помощи в чрезвычайных ситуациях, высшие учебные заведения, учреждения здравоохранения, общественный транспорт). Главы федеральной администрации, администрации штатов, графств, муниципалитетов и других местных органов управления в большинстве своем избираются демократическим путем, хотя некоторые из них назначаются другими должностными лицами, которые, в свою очередь, избираются демократическим путем. Руководители округов специального обслуживания также избираются или назначаются, причем для школьных округов более характерной является система выборов.

43. Согласно федеральной конституции, в стране действует демократическая система правления на федеральном уровне и республиканская система на уровне штатов и местных уровнях. На федеральном уровне избираются президент, вице-президент и члены сената и палаты представителей Соединенных Штатов. Структуры управления штатов и более мелких административно-территориальных единиц во многом различаются. Существенные различия касаются численного состава должностных лиц, избираемых в каждый орган штата, а также относительного количества должностных лиц, избираемых в каждом штате. На уровне штата, как правило, избираются губернатор, вице-губернатор, генеральный атторней, руководители правительственных департаментов штатов, члены двухпалатных легислатур (штат Небраска имеет однопалатную легислатуру). Во многих штатах избранию подлежат также судьи верховных судов штатов и различных нижестоящих судов. На уровне графств обычно избираются должностные лица органа управления графства, глава исполнительной власти, шериф, секретарь, аудитор, коронер и другие должностные лица, а также должностные лица судебных органов невысокого ранга, такие, как мировые судьи и констебли. Должностные

лица, избираемые на муниципальном уровне, как правило, включают мэра и членов административных советов, коллегий и комиссий. Все выборы, включая выборы федеральных органов власти, проводятся администрацией штатов или находящимися в их подчинении политическими органами административно-территориальных единиц штатов.

44. Должностные лица всех уровней избираются в ходе очередных выборов на установленный законом срок, как правило, от одного года до шести лет. Вакансии заполняются или путем проведения внеочередных выборов, или назначения на должность, или путем сочетания обоих методов. Избрание производится путем тайного голосования.

45. Хотя Конституция не регулирует вопросы создания и функционирования политических партий, доминирующую роль в ходе выборов как федеральных органов власти, так и органов власти штатов фактически играют две старейшие партии: демократическая партия, создание которой связано с именем Томаса Джефферсона, занимавшего пост президента с 1801 по 1809 год, и республиканская партия, основанная в 1854 году. Каждая партия представляет собой свободный союз частных организаций, образованных на уровне штата или на местном уровне, которые объединяются раз в четыре года для участия в президентских выборах. Хотя с идеологической точки зрения демократическая партия, как правило, считается более либеральной, а республиканская партия – более консервативной, членство в партии не зависит от соблюдения каких-либо условий, и убеждения проживающих в различных частях страны членов одной и той же партии отличаются значительным разнообразием. Для некоторых членов демократической партии характерны гораздо более консервативные взгляды, чем для большинства республиканцев, в то же время некоторые республиканцы придерживаются значительно более либеральных взглядов, чем большинство демократов. Там, где одна из партий играет доминирующую роль в местной политической жизни, единственным по-настоящему конкурентным этапом борьбы может в действительности считаться лишь начальный этап выборов, т.е. этап внутрипартийных выборов партийного кандидата на тот или иной официальный пост. Особенно в ходе президентских выборов каждая партия стремится получить как можно больше голосов "умеренных" избирателей или избирателей, придерживающихся центристских взглядов, которые, по общему убеждению, составляют большинство всех избирателей. Тем не менее в каждой партии имеется как либеральное, так и консервативное крыло или группы членов.

46. Хотя можно сказать, что в целом в Соединенных Штатах действует двухпартийная система, многие американцы считают себя независимыми и не являются членами ни демократической, ни республиканской партии. В настоящее время один из таких независимых представителей является членом конгресса, а два других независимых представителя были избраны губернаторами штатов. В 1992 году независимый кандидат на должность президента получил 18,9% голосов избирателей.

47. Процесс выборов, как правило, включает два этапа. Первый этап, или предварительные выборы, включает отбор или назначение кандидатов от политической партии; в ходе второго этапа, этапа всеобщих выборов, кандидаты от соответствующих партий вступают в борьбу между собой и другими независимыми кандидатами. Требования местных партийных организаций и партийных организаций штатов весьма различны в том, что касается

демонстрации избирателем степени своей приверженности той или иной партии, прежде чем он примет участие в процедуре выдвижения партийных кандидатов. В большинстве случаев предварительные выборы проводятся среди кандидатов одной партии с целью определения кандидатуры для выдвижения в качестве кандидата на официальную должность от этой партии. Другие методы включают проведение партийных съездов и конференций. На предварительных выборах избиратель обычно должен продемонстрировать минимальную степень приверженности конкретной партии; однако ему может и не предъявляться требование о регистрации в качестве члена соответствующей партии как условие участия в проводимых этой партией предварительных выборах. С другой стороны, партийные съезды и конвенции обычно требуют от избирателя более высокой степени партийной принадлежности, к участию в которых могут быть допущены лишь определенные круги партийных деятелей. После выдвижения кандидатов от партий проводятся всеобщие выборы на уровне штатов. В ходе почти всех выборов избиратели имеют право голосовать одновременно за кандидатов от разных партий, например за кандидата от демократической партии, баллотирующегося на пост президента, и за кандидата от республиканской партии, баллотирующегося на пост сенатора. Вследствие этого как на федеральном уровне, так и на уровне штатов лицо, занимающее высший государственный пост, например пост президента или губернатора, может оказаться представителем другой политической партии в отличие от большинства представителей, избранных в законодательные органы власти.

## В. Система федерального управления

48. Система федерального управления включает три ветви власти: исполнительную, законодательную и судебную.

### 1. Исполнительная власть

49. Во главе исполнительной власти стоит президент, который, согласно конституции, должен быть гражданином Соединенных Штатов по рождению в возрасте не моложе 35 лет и постоянно проживать в Соединенных Штатах не менее 14 лет. Кандидаты на пост президента выдвигаются политическими партиями за несколько месяцев до начала президентских выборов, которые проводятся один раз в четыре года (в годы, кратные четырем) в первый вторник после первого понедельника ноября.

50. Процедура выборов президента в рамках американской системы отличается своеобразием. Хотя имена кандидатов включены в избирательные списки, на практике жители штатов не принимают участия в прямых выборах президента и вице-президента. Вместо этого они выбирают коллегию президентских выборщиков в количестве, равном общему числу сенаторов и членов Палаты представителей от каждого штата в Конгрессе. Кандидат, набравший наибольшее число голосов в каждом штате, считается получившим голоса всех выборщиков в этом штате.

51. В соответствии с конституцией президент "обеспечивает точное соблюдение законов". В целях выполнения этой обязанности президент возглавляет исполнительную власть и осуществляет широкие полномочия по управлению страной и наблюдению за деятельностью

федерального правительства. В предусмотренных законом случаях президент может издавать правила, положения и постановления, называемые исполнительными распоряжениями, которые являются обязательными для исполнения федеральными службами. В качестве главнокомандующего вооруженными силами Соединенных Штатов президент может призывать на федеральную службу подразделения национальной гвардии штатов. По закону Конгресс может предоставить президенту или федеральным службам широкие полномочия по изданию правил и положений согласно требованиям соответствующих законов. В военное время или в случае объявления в стране чрезвычайного положения объем этих полномочий по сравнению с мирным временем может быть расширен.

52. Президент назначает руководителей всех министерств и ведомств вместе с сотнями других высокопоставленных федеральных служащих. Однако значительное большинство федеральных служащих отбирается через систему государственной службы, в которой назначение и продвижение по службе в большей степени зависят от способностей и опыта, чем от фактора политической принадлежности.

53. По конституции президент является государственным должностным лицом, несущим основную ответственность за состояние отношений Соединенных Штатов с зарубежными странами. В этом смысле президент является одновременно и главой правительства, и главой государства. Президент осуществляет назначения послов, министров и консулов, которые должны быть подтверждены сенатом, а также принимает иностранных послов и других официальных лиц. Президент вместе с государственным секретарем осуществляет все виды официальных сношений с правительствами иностранных государств. В отдельных случаях президент может лично принимать участие во встречах на высшем уровне, которые проводятся в целях прямого обмена мнениями между главами правительств.

54. Обязанностью президента также является защита американских граждан за рубежом, которую он осуществляет через посредство государственного департамента. Президенты принимают решения по вопросам признания новых государств и правительств и ведут переговоры относительно заключения договоров с другими государствами, которые имеют обязательную силу для Соединенных Штатов после их одобрения двумя третями голосов, присутствующих и принимающих участие в голосовании сенаторов. Президент может также вести переговоры относительно заключения исполнительных соглашений, которые могут заключаться с иностранными государствами без совета и согласия сената на основе установленных законом и предусмотренных конституцией полномочий.

55. Хотя, согласно конституции, все "...полномочия законодательной власти" принадлежат Конгрессу, президенту как главному ответственному лицу, определяющему государственный политический курс, также принадлежит одна из основных ролей в законодательном процессе. Президент может наложить вето на любой принятый Конгрессом законопроект, и, если не набирается двух третей голосов в каждой палате Конгресса, необходимых для преодоления президентского вето, законопроект не становится законом. Большинство законодательных актов, рассматриваемых Конгрессом, разрабатывается по инициативе исполнительных органов власти. В своем ежегодном докладе (выступлении "о положении в стране") и в других специальных посланиях Конгрессу президент может выступить с необходимой, по его мнению,



законодательной инициативой. Президент имеет право созывать чрезвычайные сессии Конгресса. Кроме того, президент в качестве руководителя политической партии и главы правительства Соединенных Штатов может оказывать воздействие на общественное мнение и таким образом влиять на ход рассмотрения законодательных инициатив в Конгрессе.

56. Одной из функций президента также является назначение судей федеральных судов, включая судей Верховного суда Соединенных Штатов, которое он производит по совету и с согласия сената. Президент имеет право даровать полное или условное помилование любому лицу, осужденному по обвинению в нарушении того или иного федерального закона, за исключением случаев импичмента. Право помилования включает также право сокращать сроки лишения свободы и размеры сумм штрафа.

57. Текущая деятельность по поддержанию правопорядка и обеспечению соблюдения законов осуществляется различными исполнительными департаментами (министерствами), которые были созданы Конгрессом и занимаются решением конкретных вопросов в области внутренней и внешней политики. Главы департаментов (министры), назначенные президентом и одобренные сенатом, образуют совет консультантов, известный как кабинет президента. Кабинет является неофициальным консультативным совещательным органом, создание которого не предусмотрено конституцией. В настоящее время в состав кабинета входят министры сельского хозяйства, торговли, обороны, просвещения, энергетики, здравоохранения и гуманитарных услуг, жилищного строительства и городского развития, внутренних дел, труда, иностранных дел, транспорта, финансов, министр по делам ветеранов, а также генеральный атторней, возглавляющий министерство юстиции. Некоторым министерствам подчинены такие крупные ведомства, как служба береговой охраны США и федеральное авиационное управление (министерство транспорта), федеральное бюро расследований (министерство юстиции), управление по делам индейцев и управление национальных парков (министерство внутренних дел).

58. Кроме министров, возглавляющих 14 министерств, в состав кабинета также входят главы ряда других правительственных организаций. В настоящее время в их число входят руководители аппарата Белого дома, Совета национальной безопасности, Бюро по вопросам управления и бюджета, Совета экономических консультантов, Управления торгового представителя Соединенных Штатов, Агентства по охране окружающей среды, Совета по контролю за лекарственными средствами, Совета по вопросам внутренней политики, Национального совета по вопросам экономики, а также постоянный представитель Соединенных Штатов при Организации Объединенных Наций. Аппарат президента также включает ряд других организаций, таких, как Управление по науке и технике и Управление по вопросам политики в области окружающей среды.

59. Помимо министерств, еще более 50 других учреждений системы исполнительной власти осуществляют важные функции по обеспечению правительственной деятельности и экономического развития. Их часто называют независимыми, поскольку они фактически не входят в состав министерств. Некоторые из них являются распорядительными органами, в компетенцию которых входит наблюдение за конкретными видами экономической

деятельности, – это такие органы, как Комиссия по вопросам, касающимся ценных бумаг и деятельности фондовых бирж, Распорядительная комиссия по ядерной энергии и Комиссия по вопросам торговли между штатами. Другие организации и учреждения занимаются предоставлением услуг правительству или населению в конкретных областях деятельности; в их число входят Почтовая служба Соединенных Штатов, Центральное разведывательное управление и Комиссия по проведению федеральных выборов. Как правило, подобные учреждения создаются по решению Конгресса для рассмотрения сложных вопросов, выходящих за рамки обычной законодательной деятельности. Наиболее известными независимыми организациями являются Корпус мира и Национальное управление по авиации и исследованию космического пространства (НАСА).

60. Общая численность сотрудников гражданской службы составляет в настоящее время приблизительно 3 млн. человек.

61. Министерство обороны занимается вопросами поддержания вооруженных сил в целях сдерживания войны и обеспечения безопасности Соединенных Штатов. В состав вооруженных сил входят такие основные рода войск, как сухопутные войска, военно-морские силы, морская пехота и военно-воздушные силы; по состоянию на сентябрь 1993 года личный состав вооруженных сил на действительной службе насчитывал 1,7 млн. военнослужащих. Женщины составляют 11% личного состава вооруженных сил, однако в пехоте, орудийных расчетах и на военных судах служит лишь 1% женщин. Под эгидой президента министр обороны осуществляет гражданское руководство, управление и контроль за деятельностью министерства обороны, в состав которого входят самостоятельные министерства сухопутных сил, военно-морского и военно-воздушного флота, а также Объединенный комитет начальников штабов, объединенные специализированные боевые командования, а также различные второстепенные органы специального назначения.

## 2. Орган законодательной власти

62. В число законодательных органов власти системы федерального управления входит Конгресс, состоящий из двух палат: сената и палаты представителей. В соответствии с полномочиями, установленными конституцией, Конгресс имеет право взимать налоги, брать займы, регулировать торговлю между отдельными штатами, объявлять войну, решать вопросы, касающиеся полномочий и правомочности избрания своих членов и выработать правила процедуры. С учетом численности персонала таких связанных с Конгрессом учреждений, как библиотека Конгресса, общее управление бухгалтерского учета, правительственная типография и управление Конгресса по вопросам бюджета, в организациях и органах системы законодательной власти занято около 38 000 человек.

### Сенат

63. В состав сената входят по два сенатора, избираемых от каждого штата. Сенатором может быть тот, кто достиг 30-летнего возраста, является жителем того штата, где он избирается, и является в течение девяти лет гражданином Соединенных Штатов. Сенаторы избираются на шесть лет, и выборы сенаторов от разных штатов чередуются таким образом, чтобы переизбрание одной трети сената происходило каждые два года.

64. Специально предоставленные сенату полномочия включают право на утверждение сделанных президентом назначений высших должностных лиц и послов федерального правительства, а также права давать "совет и согласие" на ратификацию договоров при условии их одобрения двумя третями сенаторов.

65. Согласно конституции председателем сената является вице-президент Соединенных Штатов. Вице-президент не имеет право голоса, за исключением случаев, когда голоса разделяются поровну. В отсутствие вице-президента сенат выбирает председателя *pro tempore* из числа сенаторов, принадлежащих к партии большинства.

#### Палата представителей

66. Палата представителей, в состав которой входят 435 членов, избирается путем прямых выборов, которые проводятся в каждом штате, причем число представителей от каждого штата зависит от численности населения штата. Каждый избирательный округ представлен одним представителем. Членом Палаты представителей может быть лицо не моложе 25 лет, проживающее в штате, где происходит его избрание, и являющееся гражданином Соединенных Штатов, по крайней мере, в течение семи лет. Срок пребывания в должности членов Палаты представителей составляет два года.

67. Палата представителей сама избирает своего председателя, которым является спикер Палаты представителей. Спикер обязательно должен быть членом партии большинства в Палате представителей.

68. Лидеры двух политических партий являются соответственно руководителями партийной фракции большинства и партийной фракции меньшинства в обеих палатах Конгресса; им оказывают содействие партийные организаторы, поддерживающие связь между руководством партий и членами палат Конгресса. Законодательные предложения членов Палаты представителей, носящие название "билль" до их утверждения в качестве "статута", направляются на рассмотрение постоянных комитетов, которые могут внести поправки, ускорить или задержать рассмотрение проекта или отклонить его. Председателем комитета становится тот его член от партии большинства, который обладает наибольшим стажем непрерывного пребывания в палате. Наиболее важными комитетами Палаты представителей являются комитеты по вопросам выделения ассигнований, международных отношений, по вопросам, касающимся средств покрытия бюджетных расходов, а также по процедурным вопросам.

69. Обе палаты Конгресса правомочны выступать с законодательной инициативой по любому вопросу, за исключением вопроса о государственных доходах; законопроекты по этому вопросу могут выдвигаться только Палатой представителей. Любая из палат может отклонить законопроект, принятый другой палатой. Во многих случаях согласительные комитеты, в состав которых входят представители обеих палат, должны вырабатывать приемлемые для той и другой палат компромиссные решения до утверждения законопроектов в качестве законов.

### Роль комитетов

70. Одной из характерных особенностей работы Конгресса является доминирующая роль, которую выполняют в ней комитеты. Возрастающее значение комитетов проявлялось постепенно, что не было запланировано, поскольку их учреждение не предусмотрено конституцией. В настоящее время 16 постоянных комитетов действуют в рамках сената и 22 – в рамках Палаты представителей. Ряд объединенных комитетов, таких, как объединенный комитет по налоговой политике, действует под эгидой обеих палат; кроме того, в каждой палате имеется ряд специальных комитетов и комитетов по конкретным вопросам. Каждый из них занимается конкретными вопросами законодательной или правительственной деятельности, такими, как международные отношения, оборона, банковская деятельность, сельское хозяйство, торговля, выделение ассигнований и т.п. Каждый законопроект, внесенный на рассмотрение какой-либо из палат, направляется в комитет для изучения и вынесения рекомендаций. Комитет может одобрить, пересмотреть, отклонить или не принять во внимание любые представленные на его рассмотрение меры. Законопроект практически не может попасть в Палату представителей или сенат, не будучи предварительно одобрен Комитетом. Для удовлетворения просьбы о передаче законопроекта в Палату представителей в обход комитета требуются подписи 218 ее членов; в Сенате такая просьба должна быть подкреплена голосами всех членов. В действительности подобные просьбы редко получают необходимую поддержку.

71. Работа комитета проходит под контролем членов партии большинства. Председатели комитетов избираются собранием членов партии большинства в каждой палате Конгресса или специально назначенными группами ее членов. Представительство членов партий меньшинства в комитетах соответствует их представительству в каждой из палат Конгресса.

72. Методы подготовки законопроектов весьма разнообразны. Некоторые из них разрабатываются постоянными комитетами, другие – специальными комитетами, созданными для рассмотрения конкретных вопросов законодательства, а авторами третьей группы законодательных предложений являются президент или другие должностные лица администрации. Граждане и организации за пределами Конгресса могут направлять законодательные предложения его членам, и отдельные члены Конгресса сами могут выступить с законодательной инициативой. Автором законопроекта должен быть, по крайней мере, один из членов Палаты, на рассмотрение которой вносится законопроект. После внесения законопроекта на рассмотрение палаты он направляется в соответствующий комитет, который может назначить раунд публичных слушаний, в ходе которых сторонники и противники обсуждаемого законопроекта могут высказать свое мнение. Благодаря проведению слушаний, которые могут продолжаться в течение нескольких недель или месяцев, широкая общественность имеет возможность принимать участие в законодательном процессе.

73. После одобрения законопроекта комитетом он может быть направлен в палаты Конгресса для открытого обсуждения. Правила процедуры сената позволяют проводить обсуждение законопроектов в течение практически неограниченного времени. Что касается Палаты представителей, в состав которой входит большое количество членов, то Комитет по

процедурным вопросам, как правило, ограничивает сроки обсуждения в ней законопроектов. По окончании дебатов члены палаты проводят голосование, в результате которого проект утверждается, отклоняется, откладывается или возвращается в комитет. Законопроект, принятый одной палатой, направляется в другую для утверждения. Если вторая палата вносит в законопроект поправки, он может быть возвращен в первый комитет для повторного голосования или согласительный комитет, состоящий из представителей обеих палат, может предпринять попытку устранить разногласия.

74. После утверждения обеими палатами законопроект направляется президенту, который должен утвердить его, для того чтобы он вступил в силу. Президент, как правило, или подписывает законопроект, и в этом случае законопроект становится законом, или накладывает на него свое вето. Для того чтобы вступить в силу, отклоненный президентом законопроект должен быть вторично одобрен в каждой палате большинством в две трети голосов. В том случае, если президент отказывается подписать или наложить вето на законопроект, последний приобретает силу закона без его подписи спустя 10 дней после его получения президентом (не считая воскресные дни). Единственным исключением из этого правила является ситуация, когда конгресс после направления законопроекта президенту прерывает свою работу до истечения этого 10-дневного срока; в этом случае отказ президента принять какое-либо решение означает, что проект является отвергнутым – этот процесс носит название "карманное вето".

#### Полномочия Конгресса по осуществлению надзора и проведению исследований

75. Одна из наиболее важных функций Конгресса – это осуществление надзора и проведение исследований. Функции по надзору включают в себя определение эффективности принятых законов и оценку деятельности органов исполнительной власти по их осуществлению, а также оценку компетентности и профессионального уровня сотрудников и должностных лиц других органов управления. Кроме того, Конгресс проводит исследования с целью сбора информации о потребностях в дополнении законодательства. Комитеты часто прибегают к помощи независимых (неправительственных) экспертов, которые оказывают содействие в проведении слушаний и подробном изучении расследуемых вопросов.

76. Полномочия по надзору и проведению исследования имеют ряд важных особенностей. Одной из них является право информировать общественность о ходе слушаний и их результатах. Большинство слушаний комитета являются открытыми и широко освещаются средствами массовой информации. Слушания в Конгрессе являются, таким образом, важным инструментом, используемым законодателями в целях оповещения граждан и привлечения внимания общественности к вопросам, представляющим государственный интерес. Конгресс также правомочен принуждать свидетеля давать показания, а также выразить свое осуждение отказывающимся давать показания свидетелям и лжесвидетелям.

### 3. Судебные органы власти

77. Третьим звеном структуры федерального управления являются судебные органы, включающие систему судов, возглавляемых Верховным судом США, куда входят нижестоящие суды, которые действуют на всей территории страны. Полномочия федеральных судебных

органов распространяются на дела, связанные с нарушением Конституции, законов и заключенных Соединенными Штатами договоров; дела, касающиеся адмиралтейства и морских перевозок; дела, затрагивающие послов, министров и консулов иностранных государств, аккредитованных в Соединенных Штатах; дела о спорах, одной из сторон которых является правительство Соединенных Штатов, а также дела о спорах между штатами (или гражданами) и иностранными государствами (или их гражданами и подданными). На практике подавляющее большинство тяжб, находящихся на рассмотрении федеральных судов, связано с применением федеральных законов или спорами между гражданами разных штатов по причине "несовпадения" юрисдикции судов.

78. Полномочия федеральных судов включают как право вынесения решения по гражданским искам о денежной компенсации и других формах возмещения ущерба, так и по уголовным делам о преступлениях, связанных с нарушением федеральных законов. В статье III Конституции содержатся положения об учреждении Верховного суда США и предоставлении Конгрессу права на создание, по мере необходимости, других федеральных судов. Согласно статье I, Конгресс также правомочен учреждать суды; судебные органы, созданные в соответствии со статьей I, включают окружные суды, некоторые суды округа Колумбия, военные суды, а также суды, образованные законом Конгресса, и арбитражные процедуры, применяемые в рамках административных органов.

79. Конституция обеспечивает независимость судебных органов власти, предоставляя федеральным судьям право занимать свой пост до тех пор, "пока они добросовестно выполняют свои обязанности"; на практике это означает, что они имеют право занимать свой пост пожизненно либо до ухода на пенсию или ухода в отставку, хотя, если судья в период пребывания в должности совершает какой-либо проступок, он может быть подвергнут процедуре импичмента таким же образом, как президент и другие должностные лица федерального правительства. Федеральные судьи назначаются президентом и утверждаются Сенатом. В целом в федеральных судебных органах занято 1 000 судей и около 28 000 сотрудников.

#### Верховный суд

80. Верховный суд является высшим судебным органом США и единственным судебным учреждением, образованным согласно Конституции. Решения Верховного суда не могут быть опротестованы ни в одном другом суде. Конгресс вправе определять численный состав Верховного суда, который в настоящее время состоит из Верховного судьи и еще восьми членов суда, и, в рамках своих полномочий, решать, какого рода дела могут направляться на его рассмотрение, однако он не может изменить круг полномочий, предоставленных Верховному суду согласно Конституции.

81. Верховный суд правомочен рассматривать по первой инстанции (т.е. непосредственно, а не по апелляции) лишь две группы дел: дела, связанные с высокопоставленными должностными лицами иностранных государств, а также дела, в которых Соединенные Штаты являются стороной. Все другие дела направляются в Верховный суд по апелляции нижестоящих федеральных судов или различных судов штатов. Право обращения с

апелляцией не является, однако, автоматическим во всех случаях, и Верховный суд тщательно подходит к подбору рассматриваемых дел. Большинство дел, рассматриваемых Верховным судом, касается вопроса о конституционности тех или иных законодательных актов и постановлений исполнительных органов. В Конституции не содержится четкого определения полномочий по осуществлению судебного надзора. Они скорее являются следствием теоретического вывода, сделанного Верховным судом на основе толкования Конституции и изложенного в историческом деле *Marbury v. Madison* 5 U.S (1 Cranch) 137 (1803). В ходе рассмотрения этого дела суд заявил о том, что "законодательный акт, противоречащий Конституции, не является законом", и отметил, что "право определять, что есть закон, безусловно, является прерогативой и обязанностью судебного органа". Этот постулат также применим к деятельности органов управления штатов и местных органов власти.

82. Решения суда не обязательно должны быть единогласными; как правило, они принимаются простым большинством, при условии, что в этом процессе участвуют, по крайней мере, шесть судей. В случае разделения голосов суд обычно публикует мнения как большинства, так и меньшинства или особые мнения, которые могут стать основой для последующих решений суда. Нередко судьи отдельно излагают свои мнения, совпадающие с итоговым мнением большинства судей, но расходящиеся в мотивировке решения.

#### Апелляционные и окружные суды

83. Второй высший уровень федеральной судебной власти образуют апелляционные суды. В настоящее время Соединенные Штаты разделены на 12 апелляционных округов, в каждом из которых действует апелляционный суд. В компетенцию апелляционных судов входит рассмотрение жалоб на решения окружных судов (федеральных судов первой инстанции), расположенных на территории обслуживаемых ими округов. Они также правомочны рассматривать постановления независимых распорядительных органов, таких, как Федеральная комиссия по торговле, в случаях, когда возможности внутреннего механизма по рассмотрению решений в рамках тех или иных учреждений исчерпаны, а существенные разногласия по вопросам права не устранены. В Соединенных Штатах существует также тринадцатый апелляционный суд, который рассматривает жалобы на решения судов специализированной юрисдикции. В состав различных апелляционных судов входит приблизительно 180 судей.

84. После апелляционных судов следующими по значению являются федеральные окружные суды. Пятьдесят штатов разделены на 89 округов, с тем чтобы стороны вскоре могли без труда получить доступ в близлежащий суд. Кроме того, окружные суды образованы в округе Колумбия, Содружестве Пуэрто-Рико, Содружестве северных Марианских островов и на территориях острова Гуама и Виргинских островов. Конгресс устанавливает границы округов в зависимости от численности населения, размеров территории и объема работы. Некоторые штаты, такие, как Аляска, Гавайи, Айдахо и Вермонт, образуют самостоятельные округа, в то время как более крупные штаты, такие, как Нью-Йорк, Калифорния и Техас, имеют на своей территории по четыре округа. В целом в окружных федеральных судах занято примерно 650 судей.

### Суды специализированной юрисдикции

85. Помимо федеральных судов общей юрисдикции периодически бывает необходимо создавать суды по рассмотрению конкретных вопросов. Пожалуй, наиболее важным из этих специализированных судов является претензионный суд по рассмотрению исков к федеральному правительству, созданный в 1855 году с целью вынесения решений по денежным искам к Соединенным Штатам. Другие специальные суды включают налоговый суд, апелляционный суд по делам ветеранов, а также суд по вопросам внешней торговли, который обладает исключительным правом на рассмотрение гражданских исков, касающихся уплаты налогов или таможенных квот на импортные товары.

### Военные суды

86. Военное правосудие образует отдельную судебную систему. Вопросы дисциплинарного характера в отношении военнослужащих регулируются сводным кодексом военного правосудия. Дела, касающиеся предполагаемых преступных деяний, сначала расследуются, а после сбора доказательств по ним выносится решение в соответствующих инстанциях, начиная с тех, которые избирают в качестве наказания дисциплинарное взыскание, и кончая тремя видами военного трибунала. Если дело передается в трибунал, обвиняемому предоставляются все предусмотренные Конституцией права, включая право быть представленным квалифицированным защитником, услуги которого предоставляются бесплатно. Любое решение военного трибунала о лишении свободы на срок не менее одного года, увольнении со службы или смертной казни автоматически направляется на рассмотрение суда по делам военнослужащих соответствующего рода войск. Эти суды, которые состоят из старших военных атторнеев (иногда это гражданские атторнеи), выступающих в качестве судей, изучают протоколы суда на предмет обнаружения возможной ошибки по вопросу факта или права. Судебные решения могут быть обжалованы в апелляционном военном суде, в состав которого входят пять гражданских судей. Неблагоприятные решения могут быть затем рассмотрены Верховным судом Соединенных Штатов на дискреционной основе.

### Взаимоотношения между федеральными судами и судами штатов

87. Сложная система взаимоотношений между федеральными судами и судами штатов складывалась на протяжении всей истории США. Федеральные суды не рассматривают по первой инстанции дела, касающиеся нарушения законов отдельных штатов. Тем не менее некоторые дела, на которые распространяется юрисдикция федеральных судов, могут быть также приняты к разбирательству и решены судами штатов. Таким образом, обе судебные системы обладают исключительной юрисдикцией в одних и совпадающей юрисдикцией в других вопросах. С учетом 50 действующих в штатах самостоятельных судебных систем, которые нередко включают подчиненные им судебные органы (например, суды графств и городские суды), а также судебных систем островных территорий, округа Колумбии и других не относящихся к штатам образований в США насчитывается более 2 000 судов общей юрисдикции и около 18 000 судебных округов либо общей, либо ограниченной юрисдикции. Во многих штатах образовано большое количество судов с весьма ограниченной юрисдикцией. Например, в штате Нью-Йорк насчитывается 2 300 городских и поселковых мировых судов, а в Техасе имеется примерно 850 муниципальных судов и 920 мировых судов.



### С. Органы управления штатов

88. Структура органов управления 50 штатов практически повторяет структуру органов федерального управления; в рамках каждой из них действует конституция, а также органы исполнительной, законодательной и судебной власти. Губернатор штата выполняет функции главы исполнительной власти, однако объем полномочий, предоставляемых штатами своим губернатором, весьма различен: некоторые из них обладают значительными полномочиями, другие – гораздо меньшими. Законодательные органы всех штатов состоят из двух палат, за исключением штата Небраска, имеющего однопалатную легислатуру. Численный состав законодательных органов также весьма различен; самые многочисленные по составу находятся в Нью-Хемпшире (424 представителя), Пенсильвании (253) и Джорджии (236), а самые малочисленные – в Небраске (49) и на Аляске (60). Большинство судебных систем являются отражением федеральной системы и включают нижестоящие суды первой инстанции, апелляционные суды и суды последней инстанции. Что касается вопросов вступления судьи в должность, то штаты и островные территории подразделяются примерно на три равные части: первые избирают своих судей (22 штата и территорий), вторые – назначают судей (16 штатов и территорий, включая округ Колумбия и четыре островные территории) и третьи – первоначально назначают судей, а впоследствии проводят выборы, подтверждающие или отрицающие это назначение (18 штатов и территорий, включая Гуам).

89. Полномочия органов управления штата весьма обширны. По существу каждый штат является суверенным образованием, правомочным определять и проводить в жизнь политику и законы, касающиеся исключительно данного штата, полномочия которого, согласно Конституции, ограничены лишь в том объеме, в котором они делегированы федеральному правительству. Право штата и его городов и населенных пунктов самим решать общие вопросы своего благосостояния носит традиционное название "право полиции". Помимо поддержания правопорядка, "право полиции" распространяется на такие области, как: сельское хозяйство и охрана природы, надзор за дорожным движением и автомобильным транспортом, общественная безопасность и исправительная деятельность, выдача лицензий на занятие профессиональной деятельностью, регламентирование в пределах штата деловой практики и промышленной деятельности, а также многочисленные вопросы в области образования, здравоохранения и социального обеспечения. Толкование конституции штата является исключительной прерогативой судебных органов штата. Лишь в случаях явного несоответствия федеральному закону или федеральной конституции, а также в случаях, когда федеральное правительство имеет "преимущественное" право в отношении решения тех или иных вопросов, закон штата может быть лишен юридической силы или признан недействительным. Закрепление большинства административных функций за органами власти штатов или за местными органами власти в целом служит укреплению власти народа.

90. На протяжении всей истории страны распределение полномочий между штатами и федеральным правительством являлось одним из основных факторов развития федеральной системы. Хотя полномочия Конгресса ограничены, а те полномочия, которые ясно не закреплены за федеральным правительством, предоставлены штатам или народу, XX век стал свидетелем неуклонного расширения судебного толкования понятия общегосударственной законодательной власти. В настоящее время существует огромное количество федеральных

законов, касающихся многих вопросов, которые бы в прошлом веке относились исключительно к ведению штатов. Одним из благотворных результатов такого расширения полномочий центральной власти, особенно во второй половине нынешнего века, является укрепление защиты индивидуальных прав и свобод, особенно в области гражданских и политических прав.

#### Д. Другие уровни системы управления

91. Значительное число граждан и/или лиц государственной принадлежности Соединенных Штатов проживает за пределами 50 штатов, но в рамках политической системы и юрисдикции Соединенных Штатов. В число таких граждан входят жители округа Колумбия, Американского Самоа, Пуэрто-Рико, принадлежащих Соединенным Штатам Виргинских островов, острова Гуам, Северных Марианских островов, а также других островов подопечной территории тихоокеанского района. Структура органов управления каждой из этих территорий в значительной мере определяется исторически сложившимися взаимоотношениями с Соединенными Штатами и волей ее жителей.

92. Округ Колумбия был создан в период образования Республики, чтобы служить местонахождением столицы государства, расположенной за пределами всех штатов. В 1783 году Континентальный конгресс проголосовал за создание города федерального значения; конкретное место было выбрано президентом Джорджем Вашингтоном в 1790 году. Конгресс переместился на территорию округа из Филадельфии в 1800 году, с тех пор округ является местопребыванием федерального правительства. Первоначально территория округа была образована в результате предоставления штатами Мэриленд и Вирджиния части своих территорий. Территория, предоставленная Вирджинией, была ей возвращена в 1845 году, и в настоящее время округ занимает территорию, составляющую 179,2 км<sup>2</sup>, расположенную к западу от центра штата Мэриленд вдоль восточного побережья реки Потомак. Жители округа, численность населения которого составляет около 600 000 человек, являются гражданами Соединенных Штатов, которым в 1964 году было предоставлено право участия в президентских выборах. Жители округа выбирают своего делегата в Конгресс США, а также мэра города и городской совет, имеющий право устанавливать собственные налоги. Конгресс Соединенных Штатов сохранил за собой право на принятие окончательного решения по ряду важных вопросов, включая вопросы, касающиеся законодательства и бюджета округа. Вопрос о том, должен ли округ стать одним из штатов, остается предметом широкого обсуждения общественности.

93. Американское Самоа является территорией, не входящей в состав территории Соединенных Штатов, которая была приобретена в 1900 и 1904 годах в результате осуществления договора об уступке, заключенного ее вождями и ратифицированного Конгрессом в 1929 году. Жители Американского Самоа являются поданными Соединенных Штатов без права участия в федеральных выборах; тем не менее они имеют своего избранного, но не имеющего права голоса делегата в Палате представителей. Их основные права гарантируются как конституцией Соединенных Штатов, так и конституцией территории. Общее административное наблюдение в отношении Американского Самоа осуществляет министерство внутренних дел; несмотря на это, с 1978 года Американское Самоа является

самоуправляющейся территорией, где имеется избранный губернатор и вице-губернатор, а также двухпалатный законодательный орган (сенат и палата представителей). Американское Самоа также имеет свой собственный суд и пять окружных судов.

94. Пуэрто-Рико является территорией Соединенных Штатов с 1899 года; в настоящее время это самоуправляющееся содружество, свободно ассоциированное с Соединенными Штатами. Пуэрториканцы являются гражданами Соединенных Штатов с 1917 года; однако они не имеют права принимать участие в президентских выборах. Жители Пуэрто-Рико избирают "комиссара-резидента", представляющего содружество в Палате представителей. В Пуэрто-Рико имеется всенародно избранный глава исполнительной власти (губернатор), двухпалатный законодательный орган, а также органы судебной власти, состоящие из верховного суда и нижестоящих судов. В Пуэрто-Рико образован также федеральный окружной суд. Внешние связи Пуэрто-Рико находятся в ведении федерального правительства, в его же ведении находится оборона, почтовая служба, таможенная служба и некоторые отрасли сельскохозяйственной деятельности. Будущее взаимоотношений Пуэрто-Рико с Соединенными Штатами продолжает оставаться предметом широкого общественного обсуждения. Совсем недавно, в ноябре 1993 года, в результате проведения не имеющего обязательной силы плебисцита, граждане Пуэрто-Рико высказались в поддержку сохранения статуса содружества, хотя почти одинаковое количество голосов было отдано в поддержку идеи вхождения в состав Соединенных Штатов. Для сравнения следует отметить, что меньшинство, составляющее примерно 5% жителей, проголосовало за независимость.

95. Виргинские острова Соединенных Штатов являются неинкорпорированной территорией Соединенных Штатов. Они были приобретены у Дании в 1917 году. Жители Виргинских островов являются гражданами Соединенных Штатов без права участия в федеральных выборах. С 1973 года они избирают своего делегата в Палату представителей. Жители Виргинских островов избирают также глав своих исполнительных органов власти, губернатора и вице-губернатора, а также 15 членов своего двухпалатного законодательного органа. На Виргинских островах Соединенных Штатов образован федеральный судебный округ, судья которого назначается американским президентом.

96. Гуам является неинкорпорированной территорией Соединенных Штатов, приобретена Соединенными Штатами в 1899 году после испано-американской войны; до 1950 года Гуам находился под управлением военно-морских сил. Жители Гуама являются гражданами Соединенных Штатов без права участия в федеральных выборах; с 1972 года они имеют своего представителя в Палате представителей. Территория находится под общим административным наблюдением министерства внутренних дел. Жители Гуама избирают своего губернатора, вице-губернатора и однопалатный законодательный орган. Окружной суд Гуама функционирует в рамках юрисдикции, практически соответствующей юрисдикции окружных судов Соединенных Штатов.

97. Северные Марианские острова являются самоуправляющимся содружеством, заключившим политический союз с Соединенными Штатами. В прошлом они входили в состав подопечной территории островов Тихого океана, переданных под управление Соединенных Штатов по решению Организации Объединенных Наций в 1947 году; Северные Марианские острова

получили статус самоуправляющейся территории в 1976 году. Жители островов являются гражданами Соединенных Штатов. Они не принимают участия в федеральных выборах, однако путем всенародного голосования избирают своего губернатора, вице-губернатора и двухпалатный законодательный орган. Жители островов сами решают вопросы своей внутренней жизни; в ведении правительства Соединенных Штатов находятся вопросы обороны и международных отношений. Действующая форма правления была избрана жителями Северных Марианских островов в результате референдума, проведенного Организацией Объединенных Наций в 1975 году.

98. Две другие территории, которые раньше входили в состав подопечной территории тихоокеанских островов, включают Федеративные штаты Микронезии, в состав которых входят острова Понапе, Косрае, Трук и Яп, а также Республику Маршалловы Острова. В настоящее время обе территории являются независимыми суверенными государствами, имеющими статус свободной ассоциации с Соединенными Штатами. Республика Палау (Белау) остается единственной подопечной территорией, состоящей из 200 островов группы Каролинских островов. Большинство населения, численность которого составляет 15 000 жителей, проживает на главном острове Корор. С 1980 года, после принятия конституции, Палау имеет статус самоуправляющейся территории. В ноябре 1993 года граждане Палау ратифицировали соглашение о свободной ассоциации, заключенное с Соединенными Штатами в 1986 году, которое предусматривает снятие опеки и предоставление Палау независимости.

### **III. ОБЩИЕ РАМКИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

#### **A. Правовые рамки**

99. Необходимые гарантии защиты прав человека и основных свобод в Соединенных Штатах закреплены в Конституции и законодательных актах (статутах) Соединенных Штатов, а также в конституциях и законодательных актах ряда штатов и других административно-территориальных единиц. На практике обеспечение соблюдения этих гарантий главным образом зависит от независимых судебных органов, правомочных объявлять недействительными различные акты других правительственных органов, которые противоречат этим гарантиям. Укрепление республиканской формы правления с ее жизнестойкими демократическими традициями, всенародно избранными представителями исполнительной власти и законодательными органами, а также устоявшимися традициями правовой защиты, свободы убеждений, свободы их выражения и свободы печати обеспечивают защиту основных прав от административных ограничений и посягательств.

#### **Конституция Соединенных Штатов**

100. После ратификации Конституции в 1789 году в нее были внесены 27 поправок. Для внесения в Конституцию поправок требуется их одобрение двумя третями членов Конгресса или национальным конвентом после ратификации тремя четвертями штатов. Первые десять поправок, известные под названием Билля о правах, были внесены в Конституцию в

1791 году. В этих поправках изложены основные нормы, касающиеся защиты тех индивидуальных прав, которые играют основную роль в демократической системе управления. Они по-прежнему занимают центральное место в правовой системе Соединенных Штатов в том виде, в котором они были сформулированы 200 лет назад, хотя с течением времени объем конкретных прав, защиту которых они обеспечивают, был значительно расширен в результате деятельности судебных органов власти. Отдельные лица могут отстаивать эти права в суде при рассмотрении претензий, предъявленных правительству.

101. Первая поправка гарантирует свободу вероисповедания, свободу слова и печати, а также права "народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями о прекращении злоупотреблений". Вторая поправка ограничивает полномочия федерального правительства в отношении права граждан на хранение и ношение оружия в связи с необходимостью иметь "хорошо организованную милицию". Третья поправка предусматривает, что войска не могут быть расквартированы в частном доме без согласия его владельца. Четвертая поправка предусматривает право на охрану личности и собственности от необоснованных обысков, арестов и задержаний.

102. Следующие четыре поправки касаются системы правосудия. Пятая поправка запрещает привлечение кого-либо к ответственности за тяжкое преступление, иначе как по обвинению, вынесенному присяжными; она также запрещает неоднократно привлекать к ответственности за одно и то же преступление, выносить наказание без законного судебного разбирательства, а также предусматривает, что обвиняемый не может принуждаться свидетельствовать против самого себя. Шестая поправка гарантирует право на безотлагательное публичное судебное разбирательство дел, касающихся совершения уголовных преступлений; она содержит требование о том, чтобы суд совершался беспристрастными присяжными, гарантирует право обвиняемого на помощь адвоката и предусматривает требование о принудительном вызове в суд свидетелей и дачи ими показаний в присутствии обвиняемого. Седьмая поправка обеспечивает право на суд присяжных по гражданским делам с ценой иска, превышающей 20 долларов. Восьмая поправка запрещает требовать непомерно большие залогов, взыскивать чрезмерные штрафы и налагать жестокие и необычные наказания.

103. Последние две из десяти первых поправок содержат весьма общие заявления о конституционных полномочиях. Девятая поправка гласит, что перечень индивидуальных прав не является исчерпывающим и что народу предоставлены другие права, конкретно не указанные в конституции. Весьма важной является десятая поправка, в которой предусмотрено, что полномочия, не предоставленные конституцией федеральному правительству, пользоваться которыми разрешается отдельным штатам, остаются за штатами или за народом.

104. Поправки, внесенные в конституцию после первоначальных поправок Билля о правах, охватывают широкий круг вопросов. Одной из наиболее серьезных поправок, преследующих далеко идущие цели, является четырнадцатая поправка, в которой содержится ясное и четкое определение гражданства и подтверждаются расширенные гарантии права на правосудие, равное отношение и защиту согласно закону. По существу, толкование этой поправки, принятой в

1868 году, было предпринято с целью обеспечения применения положений о защите прав, содержащихся в Билле о правах, по отношению к штатам. Другие поправки касаются ограничения судебной власти центрального правительства, изменения порядка избрания президента, запрещения рабства, защиты избирательного права независимо от расовой принадлежности, цвета кожи или прежнего нахождения в рабстве, расширения полномочий конгресса по взиманию налогов, а также определения порядка избрания сенаторов Соединенных Штатов путем всенародного голосования.

105. В Конституции ясно сказано о том, что она является основным законом страны. Это положение означает, что, если конституции штатов или законы, принятые legislatures штатов, или законы, принятые органами федеральной власти, противоречат Конституции США, они не имеют законной силы и не должны применяться. Решения, вынесенные Верховным судом Соединенных Штатов и нижестоящими федеральными судами за 200 лет, подтверждают и закрепляют это положение о преимущественной силе федеральной Конституции.

#### Конституции штатов

106. Как указывалось выше, средства защиты, предусмотренные федеральной Конституцией и статутами, применяются по всей стране, обеспечивая гарантированный минимум защиты всех жителей Соединенных Штатов. Поэтому, хотя законодательство отдельных штатов должно предоставлять гражданам не меньший объем защиты, чем тот, который предусмотрен Конституцией, штаты могут обеспечивать более широкую защиту гражданских и политических прав. Многие федеральные суды сыграли немаловажную роль в движении за укрепление гражданских и политических прав, которое было особенно активным в последние 30 лет. Поэтому суды штатов реже занимались вопросами гражданских прав. Однако так или иначе на рассмотрение судов штатов выносились вопросы, касающиеся конституционных гарантий защиты прав человека, предусмотренных конституциями штатов, и во многих случаях эти суды устанавливали, что конституции штатов предоставляют более широкую защиту по сравнению с федеральной Конституцией. Хотя объем полномочий судов штатов по расширительному толкованию своих конституций по сравнению с федеральной Конституцией не определен, Верховный суд по существу подтвердил вывод суда одного из штатов о том, что право на свободу выражения и обращение с петициями, установленное конституцией штата, является более широким, чем право, предусмотренное первой поправкой к федеральной Конституции. См. дело Торговый центр "Прюн Ярд" против Робинса, 447 U.S. 74 (1980) (утверждение решения Верховного суда Калифорнии по делу Робинс против торгового центра "Прюн Ярд", 592 P.2d 341 (Cal. 1979)).

107. Более широкое толкование судами штата своих конституций по сравнению с федеральной Конституцией касалось таких вопросов, как свобода слова, религии, предоставления услуг органами управления, а также права на частную жизнь в своем доме. Конституции штатов весьма различны по объему, подробностям изложения и степени соответствия Конституции Соединенных Штатов. Таким образом, хотя решение суда штата может затрагивать право, защита которого предусмотрена Конституцией Соединенных Штатов, в основе его может лежать совершенно иная мотивировка, нежели та, которая использовалась в аналогичном федеральном деле.

108. В отношении свободы религии и отделения церкви от государства можно сослаться на конституции штатов Айдахо и Небраска, в которых содержатся более строгие формулировки положения об отделении церкви от государства по сравнению с положениями первой поправки. На основании содержащегося в конституции штата строгого запрета на оказание правительственной помощи негосударственным учреждениям верховный суд штата Небраска признал неконституционным статут, в силу которого книги, предназначенные для государственных школ, были переданы во временное пользование приходским школам; на том же основании верховный суд штата Айдахо объявил недействительным акт, предусматривающий предоставление общественного транспорта, предназначенного для перевозки школьников, в распоряжение негосударственных школ. См. дело Гаффни против департамента просвещения штата, 220 N.W.2d 550 (Neb. 1974), и дело Эпельди против Энгелькинга, 488 P.2d 860 (Id. 1971). Хотя Верховный суд Соединенных Штатов постановил, что демонстрация в общественном месте картины с изображением рождества Христова не нарушает положения об отделении церкви от государства, верховный суд Калифорнии, тем не менее, вынес решение о том, что положение конституции штата, запрещающее отдавать предпочтение каким-либо религиям, не позволяет дать разрешение на установку иллюминированного креста в общественных местах во время празднования Рождества и Пасхи. См. дело Линч против Доннелли, 465 U.S. 668 (1984), и дело Фокс против Лос-Анджелеса, 587 P.2d 663 (Cal. 1978).

109. Суды штатов также более широко толковали предоставляемое конституцией штата право на равный доступ к правительственным пособиям по сравнению с толкованием аналогичного федерального права Верховным судом. В 1980 году Верховный суд Соединенных Штатов постановил, что, хотя женщины имеют право на аборт, им не предоставляется федеральное право на получение денежного пособия и льготного медицинского обслуживания применительно к осуществлению аборта. См. дело Харрис против Макрая, 448 U.S. 297 (1980). В отличие от этого верховный суд штата Массачусетс вынес решение о том, что, согласно декларации прав штата Массачусетс, если штат выделил государственные средства на цели медицинского обслуживания в дородовой период и на цели здравоохранения в целом, то он должен проявлять "подлинную беспристрастность" в отношении этих ассигнований и, следовательно, также оплачивать аборт. См. дело Моэ против административного секретаря, 417 N.E.2d 387 (Mass. 1981).

110. Таким же образом суды штатов пришли к выводу о том, что право на неприкосновенность частной жизни согласно законам штатов может интерпретироваться гораздо шире, чем неясно сформулированные права на частную жизнь, гарантированные Конституцией Соединенных Штатов в интерпретации Верховного суда. Например, верховный суд Аляски постановил, что право использовать марихуану в частном доме подпадает под положения конституции штата о неприкосновенности частной жизни. См. дело Бриз против штата, 501 P.2d 159 (Alas. 1972).

111. Несмотря на эти примеры, суды штатов не проявляют единогласия в желании обнаружить более широкие средства защиты прав человека в рамках конституций штатов, чем те, которые предусмотрены федеральным правительством. Практика, названная "судебным федерализмом", время от времени подвергается резкой критике как неэффективный метод защиты прав личности.

## Статуты

112. В правовой системе Соединенных Штатов нет единого статута или механизма, который бы использовался для обеспечения защиты и осуществления прав человека и основных свобод. Напротив, внутреннее право предусматривает широкий комплекс средств защиты путем обеспечения выполнения приведенных выше конституционных положений и различных статутов, которые обычно предусматривают судебные и административные средства защиты.

113. Например, на федеральном уровне конституционная защита, предусмотренная содержащимся в четырнадцатой поправке положением о равном доступе к средствам защиты от дискриминации со стороны органов управления штатов по признаку расовой принадлежности, цвета кожи или национального происхождения применяется в отношении федеральных органов власти посредством применения пятой поправки. Это положение было также дополнено рядом конкретных федеральных законодательных актов, включающих законы о гражданских правах 1866 и 1871 годов (предусматривающие защиту прав собственности, свободу заключения договоров, а также предоставление на федеральном уровне средств правовой защиты частным лицам, которые подвергаются незаконной дискриминации со стороны лиц, действующих на основании "видимости наличия законного права"), закон о гражданских правах 1964 года (обеспечивающий равное обращение в общественных местах и недискриминацию в рамках финансируемых правительством программ, а также недискриминацию в вопросах занятости), закон об избирательных правах 1965 года (объявляющий недействительными дискриминационные избирательные цензы) и закон о праве на достойное жилище 1968 года (предусматривающий защиту права не подвергаться дискриминации в жилищных вопросах). Что касается дискриминации по признаку пола, то всякий человек может воспользоваться средствами защиты, предусмотренными положением конституции о равном доступе к средствам защиты, законом 1963 года о равном вознаграждении (о равном вознаграждении за равный труд), законом о гражданских правах 1964 года (запрещающим дискриминацию при приеме на работу, а также в рамках политики и практики в области занятости), поправками 1972 года, касающимися вопросов просвещения (предусматривающими равный доступ мужчин и женщин к образованию), законом о равенстве возможностей в отношении получения кредитов (предусматривающим равный доступ к кредитам и запрещением дискриминации при предоставлении кредитов и ссуд), законом о праве на достойное жилище (запрещающим дискриминацию в жилищных вопросах, вопросах, связанных с приобретением недвижимости, и в брокерских операциях), а также законом 1978 года, запрещающим дискриминацию при решении вопроса о прерывании беременности. Защита от дискриминации по возрасту предусмотрена законом 1967 года о запрещении дискриминации по возрасту в области занятости (запрещающим дискриминацию наемных рабочих и лиц старше 40 лет, обращающихся с просьбой о приеме на работу). Закон 1980 года о защите гражданских прав лиц, содержащихся в государственных учреждениях, предусматривает защиту душевнобольных лиц, находящихся в государственных лечебных учреждениях. Хотя инвалиды уже давно пользовались защитой от дискриминации на федеральной службе, важный и значительно более широкий комплекс средств защиты был недавно введен в действие в результате принятия закона 1990 года об американцах-инвалидах,



который запрещает дискриминацию инвалидов в вопросах занятости, государственных льгот, услуг, предоставляемых органами власти на уровне штатов и на местном уровне, а также на общественном транспорте. Закон 1968 года о гражданских правах индейцев требует обеспечения племенами таких основных гарантий, как защита свободы слова, свобода вероисповедания, должное отправление правосудия и равный доступ к средствам защиты.

114. Большинство штатов и крупных городов приняли свои собственные статутные и административные нормы защиты и поощрения основных прав и свобод. В большинстве своем такие статутные гарантии на уровне штатов в точности воспроизводят гарантии защиты, предусмотренные Конституцией Соединенных Штатов и федеральным законодательством. Как правило, конституции и законодательные акты штатов предусматривают защиту отдельных лиц от дискриминации в жилищных вопросах, в области занятости, предоставления льгот, кредитов и образования. Например, статут штата Миннесота запрещает дискриминацию при продаже, найме или сдаче внаем жилья. См. Minn. Stat. § 353.03 (1992). В штате Массачусетс объявлены незаконными отказ в найме или увольнение какого-либо лица на основании дискриминационных признаков, а также дискриминация в области образования. См. Mass. Ann. Laws ch. 151B § 4; ch. 151C, § 1 (1993). В Калифорнии предусматривается соблюдение свободы и равенства всех лиц в области предоставления удобств, льгот, услуг, привилегий, а также услуг коммерческих организаций. См. Cal. Civ. Code § 51 (1993). В Техасе запрещается дискриминация в области предоставления кредитов или займов. Tex. Rev. Civ. Stat. Ann., art. 5069-207 (1993).

115. Штаты в различной степени могут обеспечивать защиту прав, выходящую за пределы требований, предусмотренных федеральным законодательством. Например, в штате Массачусетс защита от дискриминации в области занятости распространяется на случаи дискриминации на основе сексуальной ориентации. См. Mass. Ann. Laws ch. 151B § 4 (1993). Калифорнийский закон о борьбе с уличным терроризмом и защите от него гарантирует свободу каждого от "запугивания, физического вреда и деятельности преступных групп и отдельных преступников" независимо от расы, цвета кожи, убеждений, вероисповедания, национального происхождения, пола, возраста, сексуальной ориентации и наличия физических или умственных недостатков. См. Cal. Pen. Code § 186.21 (1993). Законодательство Техаса запрещает дискриминацию при оказании срочной медицинской помощи. См. Tex. Health & Safety Code Ann. § 311.02 (1993).

#### Приостановление действия законов/чрезвычайное положение

116. Конституция и законодательство Соединенных Штатов не предусматривают объявления общего чрезвычайного положения, которое предполагает приостановку нормальной деятельности правительства или возможность отступления от основных прав. Напротив, основные требования, касающиеся республиканской формы правления, общих функций трех ветвей власти системы федерального управления и большинства основных гражданских и политических прав, которыми пользуются граждане, зафиксированы в Конституции и, таким образом, всегда остаются в силе, в том числе и во время кризисных ситуаций.

117. Единственное исключение из этого правила касается привилегии хабеас корпус. Параграф 9 раздела 2 статьи I Конституции гласит, что действие этой привилегии не может быть приостановлено, "если только этого не потребует общественная безопасность". Конгресс является тем органом, который правомочен приостановить действие этой привилегии; президент Линкольн приостанавливал ее действие во время гражданской войны, однако для осуществления таких мер ему требовалось разрешение Конгресса. См. дело Ex Parte Bollman, 8 U.S. (4 Cranch) 74, 101 (1807); см. дело Ex Parte Merryman, 17 Fed. Cas. 144 (No. 9487) (C.C.D. Md. 1861) (судья Верховного суда Тани счел действия Линкольна неправомерными). Действие этой привилегии приостанавливалось еще в трех случаях, но каждый раз по решению Конгресса.

118. На национальном уровне существует общий статутный запрет на использование вооруженных сил в полицейских целях внутри страны. Тем не менее президент правомочен в некоторых случаях отдавать приказ об использовании федеральных вооруженных сил для оказания помощи штатам и местным органам власти в целях подавления насилия и пресечения беспорядков, а также обеспечения соблюдения федеральных законов. Президент также имеет право объявлять чрезвычайное положение в случае стихийных бедствий на территории страны (например, в случае землетрясения, урагана, наводнения или засухи), позволяя, таким образом, федеральному правительству принимать меры по ликвидации последствий стихийного бедствия и оказывать срочную помощь правительствам штатов и местным властям, а также жертвам чрезвычайной ситуации. Однако эти законы не разрешают исполнительным органам власти брать на себя функции, относящиеся к ведению законодательных или судебных органов власти системы федерального управления, или присваивать себе полномочия, предоставленные штатам.

119. Согласно другим законодательным актам президент правомочен объявлять в стране чрезвычайное положение в связи с вопросами, касающимися международных отношений и международных экономических операций (что создает основу, например, для осуществления международных санкций, налагаемых Советом Безопасности Организации Объединенных Наций или другими компетентными международными органами). Такие законы предусматривают гражданскую или уголовную ответственность за противоправные деяния, но на них продолжают распространяться конституционные ограничения, и они не ущемляют основных прав человека, а также не допускают нарушения нормальной деятельности правительства.

120. Законодательство штатов и местных органов власти, как правило, разрешает ответственным должностным лицам (губернаторам штатов, мэрам городов, главам исполнительных органов графств) принимать различные чрезвычайные меры во исполнение общего "права полиции" с целью урегулирования чрезвычайных ситуаций (например, путем введения комендантского часа в случаях возникновения гражданских беспорядков, установления карантинных, вызванных необходимостью охраны здоровья граждан, и введения ограничений на потребление воды в случае засухи). Хотя "право полиции" предоставлено штатам в соответствии с Конституцией, меры, принимаемые во исполнение этого права, не должны ограничивать или ущемлять права, защита которых обеспечена федеральным законодательством. Граждане, таким образом, продолжают пользоваться конституционными

гарантиями и правами человека во всех обстоятельствах и могут обращаться в суды с ходатайством о прекращении действия чрезвычайных полномочий. Как правило, вопрос о чрезвычайных полномочиях правительства на всех уровнях рассматривается судами с особой тщательностью в тех случаях, когда их осуществление влечет за собой ущемление прав и свобод человека. В своих решениях по ряду известных дел Верховный суд Соединенных Штатов признал незаконными меры, принятые президентом в чрезвычайных ситуациях.

#### В. Ответственные органы власти

121. В рамках системы федерального управления все три ветви власти несут одинаковую ответственность в вопросах защиты и поощрения основных прав человека в соответствии с Конституцией и законодательством Соединенных Штатов. Президент несет ответственность за обеспечение правопорядка. В рамках министерства юстиции департамент защиты гражданских прав несет основную ответственность за эффективное применение федеральных законов, касающихся гражданских прав. Эти законы включают различные упомянутые выше акты в области гражданских прав, а также статуты, касающиеся конкретных уголовных преступлений, запрещающие должностным лицам намеренно ущемлять конституционные права на основе фактической или презюмированной законной власти или путем заговора, а также запрещающие держать то или иное лицо в подневольном состоянии против его воли и грубо вмешиваться в деятельность, защита которой обеспечена федеральным законодательством. Кроме того, большинство других учреждений имеют в своем составе отделы защиты прав человека, в обязанности которых входит рассмотрение вопросов, касающихся соблюдения гражданских прав.

122. Комиссия Соединенных Штатов по правам человека является учрежденным согласно закону независимым органом, входящим в систему исполнительных органов власти и занимающимся сбором и изучением информации, касающейся дискриминации или случаев отказа в предоставлении равного доступа к средствам защиты по признакам расовой принадлежности, цвета кожи, вероисповедания, пола, возраста, инвалидности, национального происхождения, или при отправлении правосудия в связи с такими вопросами, как соблюдение избирательных прав, обеспечение соблюдения законов о гражданских правах и обеспечение равенства возможностей в области образования, занятости и в жилищном вопросе. Комиссия также осуществляет оценку федеральных законов и степени эффективности правительственных программ по предоставлению равных возможностей, а также служит центром сбора и обработки информации в области гражданских прав. Она также занимается сбором фактов и направляет свои рекомендации президенту и Конгрессу, но не имеет самостоятельных полномочий по применению мер принудительного характера.

123. Комиссия Соединенных Штатов по обеспечению равных возможностей в области занятости также является независимым органом в рамках исполнительной ветви власти, деятельность которого направлена на ликвидацию дискриминации по причине расовой принадлежности, цвета кожи, религии, пола, национального происхождения, инвалидности или возраста в отношении всех аспектов взаимоотношений в области занятости. Комиссия проводит расследование случаев предполагаемой дискриминации, выносит решения на основе

собранных доказательств, предпринимает попытки примирения сторон в случаях дискриминации, обращается с исками и осуществляет программы добровольной помощи работодателям, профсоюзам и общинным организациям. В обязанности комиссии также входит надзор за всеми видами правоприменительной деятельности, касающейся обеспечения равных возможностей в области занятости сотрудникам федеральных учреждений, а также лицам, обращающимся с просьбой о приеме на работу в эти учреждения, включая рассмотрение вопросов, касающихся дискриминации в отношении лиц, имеющих физические или умственные недостатки.

124. Различные программы и механизмы защиты и поощрения основных прав человека осуществляются также на уровне штатов и на местном уровне. На уровне штата обязанность по обеспечению соблюдения законов возлагается, как правило, на аппарат генерального атторнея или специальные органы по защите гражданских прав и прав человека в рамках системы органов управления штата или графства. Примером могут служить комиссия против дискриминации в штате Массачусетс, департамент прав человека в штате Иллинойс, комиссия по правам человека в графстве Кук (штат Иллинойс), департамент по вопросам, касающимся предоставления равных возможностей в области занятости и в жилищном вопросе в Калифорнии и комиссия по правам человека в Техасе. Во многих крупных городах городскими властями также были образованы органы или комиссии по рассмотрению вопросов, касающихся соблюдения прав человека и случаев дискриминации. Эти организации весьма разнообразны. Некоторые из них уделяют основное внимание проблеме обеспечения соблюдения законов о жилье и недискриминации в области занятости, другие помогают общинам осуществлять нововведения и выработать политику с целью решения вопросов в области прав человека. В число таких организаций входят, например, комиссия по правам человека в Бостоне (штат Массачусетс), комиссия по гуманитарным вопросам в Чикаго (штат Иллинойс), комиссия по гуманитарным вопросам в Лос-Анджелесе (штат Калифорния) и комиссия по правам человека в Остине (штат Техас).

125. Неправительственные организации также играют важную роль в обеспечении защиты и поощрении прав человека в Соединенных Штатах. Профессиональные группы, такие, как Американская ассоциация юристов и различные ассоциации юристов штатов и ассоциации юристов местного значения, предоставляют консультативные услуги по правовым вопросам и проводят встречи с целью выработки согласованной позиции по вопросам, связанным с изменениями в области права, и проблемам в области прав человека. Ряд организаций, деятельность которых главным образом посвящена вопросам прав человека, в том числе Фонд правовой защиты и содействия образованию Национальной ассоциации содействия равноправию цветного населения, Мексикано-американский фонд правовой защиты, Национальный совет Ла Раса, Международная амнистия, Организация по наблюдению за соблюдением прав человека, Комитет юристов, занимающихся вопросами прав человека, и Международная группа по вопросам права в области прав человека, принимают активное участие в таких встречах на национальном уровне. Многие церковные и религиозные группы, а также организации конкретных групп населения, объединенных общими интересами в плане защиты прав человека (например, женщины, дети, инвалиды и коренное население), активно участвуют в рассмотрении и применении законов в соответствующих областях.

### С. Средства правовой защиты

126. Законодательство Соединенных Штатов предусматривает широкий комплекс средств правовой защиты и возможностей обращения с требованием о возмещении в случаях предполагаемого нарушения основных прав и свобод. В случае, если административные средства защиты оказались недостаточными для достижения желаемого результата, основным методом является обращение в суд. Лицо, обращающееся с заявлением о том, что ему было отказано в осуществлении гарантированного конституцией права, может требовать осуществления этого права путем прямого обращения в федеральный суд или суд штата. Кроме того, в случаях, затрагивающих "действия штата" или действия на основании видимости наличия законного права штата, потерпевшая сторона может обратиться с гражданским иском о возмещении ущерба и потребовать судебного запрета на освобождение от ответственности лица, не обеспечивающего соблюдения тех или иных прав, согласно закону о защите гражданских прав 1871 года (42 U.S.C. § 1983). Должностным лицам федеральных органов власти может быть предъявлен иск о возмещении ущерба на основании прямой ссылки на положения Конституции, если освобождение от ответственности не предусматривается согласно различным доктринам об иммунитете.

127. Большое число федеральных законодательных актов содержит конкретные положения, касающиеся обеспечения их соблюдения путем применения административных процедур или путем обращения в суд с гражданским иском. Во всех штатах предусмотрены судебные процедуры, которые позволяют опротестовать действия должностных лиц, хотя такая процедура может иметь разные названия, такие, например, как "петиция о пересмотре".

128. По решению Конгресса федеральное правительство может возбудить гражданский иск с целью наложения запрета на действия или поведение, которые приводят к нарушению некоторых конституционных прав. Такие меры принимаются, например, согласно вышеупомянутым основным законам в области гражданских прав. Так, Генеральный атторней может возбудить дело согласно закону о гражданских правах лиц, содержащихся в государственных учреждениях, с целью защиты прав лиц, содержащихся против их воли в местах лишения свободы, тюрьмах, больницах или учреждениях для умственно отсталых лиц. Закон об избирательных правах 1965 года также предоставляет Генеральному атторнею право на преследование судебным порядком в целях защиты права голоса независимо от расовой принадлежности. Федеральное правительство может также возбудить уголовное преследование в связи с нарушениями некоторых гражданских прав, например в связи с отказом в правосудии вследствие злоупотребления "правом полиции" и участия в заговорах с целью ущемления гражданских прав. Правительство может также возбудить уголовное преследование лиц, обвиняемых в нарушении прав тех или иных лиц в результате применения силы или угрозы силой.

129. Любое лицо, преследуемое в судебном порядке в соответствии с тем или иным законодательным актом или в связи с осуществлением правительственной программы (такой, например, как отбор кандидатов в состав суда присяжных), которые, по его мнению, не соответствуют Конституции, может в порядке защиты требовать признания этого

законодательного акта недействительным. Это можно сделать в рамках судебного разбирательства в федеральном суде или в суде штата. Даже в делах, возбужденных по гражданским искам, ответчик может обратиться с требованием о признании законодательного акта, на основании которого был возбужден иск, не соответствующим Конституции. Любой суд, начиная с суда самой низшей инстанции до Верховного суда Соединенных Штатов, может рассмотреть такое ходатайство о признании законодательного акта неконституционным, хотя, как правило, оно, для того чтобы быть рассмотренным, должно быть представлено на возможно более ранней стадии судебного разбирательства. Задержание, произведенное согласно тому или иному законодательному акту, который, по мнению ответчика, является неконституционным, или путем применения процедуры, которая якобы приводит к нарушению конституционного права, также может быть оспорено путем издания приказа о хабеас корпус судом штата или федеральным судом. В достаточно редких случаях освобождение от ответственности после вынесения обвинительного приговора также возможно, если суд штата или федеральный суд вынесет приказ о хабеас корпус или, в случае вынесения приговора федеральным судом, – по ходатайству об освобождении от наказания. Во всех штатах предусмотрены аналогичные средства правовой защиты, которые являются частью их уголовной процедуры.

#### D. Договоры по правам человека

##### Многосторонние договоры

130. В настоящее время Соединенные Штаты являются участником следующих многосторонних соглашений в области прав человека:

Конвенции о рабстве и протокола о внесении в нее изменений;

Дополнительной конвенции об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством;

Протокола, касающегося статуса беженцев;

Межамериканской конвенции о предоставлении политических прав женщинам;

Конвенции о политических правах женщины;

Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него;

Конвенции № 105 Международной организации труда, касающейся упразднения принудительного труда;

Международного пакта о гражданских и политических правах.

131. Кроме того, Соединенные Штаты активно продвигаются к ратификации трех других договоров, а именно:

Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, совет и согласие на ратификацию которой были даны Сенатом в 1990 году;

Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, подписанной Соединенными Штатами в 1966 году, совет и согласие на ратификацию которой были даны в 1994 году; и

Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

132. Кроме того, Соединенные Штаты подписали, но еще не ратифицировали следующие многосторонние договоры в области прав человека:

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; и

Американскую конвенцию о правах человека.

133. Соединенные Штаты также стали участником ряда двусторонних договоров, включая консульские договоры и договоры о дружбе, торговые договоры и договоры о судоходстве, в которых содержатся положения, гарантирующие различные права и защиту иностранных граждан на двусторонней основе. С этой целью в ряде случаев возможно прямо сослаться на положения этих договоров в американских судах.

#### Действие договоров в качестве законов

134. Согласно Конституции должным образом ратифицированные договоры получают статус высшего закона страны наравне со вступившими в силу федеральными статутами. Таким образом, они заменяют ранее принятый федеральный закон и могут быть заменены принятым впоследствии федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для устранения любых противоречий. В качестве федерального закона они также имеют преимущественную силу по сравнению с противоречащими им законами штатов и местными законами. В тех случаях, когда они затрагивают вопросы, входившие прежде в сферу компетенции правительства штата и местных органов управления (а не федерального правительства), они также могут быть использованы для "федерализации" вопроса, оказывая таким образом влияние на распределение полномочий между штатами и центральным правительством.

135. В историческом плане возможность использования конституционной силы договора в качестве основания для отмены или объявления недействительным закона штата или местного закона вызывало в стране значительные политические разногласия, особенно когда дело касалось прав человека. Хотя, по общему признанию, Конгресс может руководствоваться своими полномочиями в отношении договоров в тех случаях, когда у него не имеется других законных оснований для действий (см. дело Миссури против Голландии, 252 U.S. 416 (1920 год)), использование этих полномочий для внесения изменений в законы штатов или в местные законы рассматривалось некоторыми политиками как вмешательство в права отдельных

штатов, гарантированные им Конституцией. Поэтому предполагается, что любые изменения законодательства Соединенных Штатов, которые требуется внести в связи с ратификацией договора, должны осуществляться в обычном законодательном порядке.

136. Таким же образом, будучи частью внутригосударственного права, договоры и законодательные акты должны соответствовать требованиям Конституции; ни одно из положений договора не должно быть введено в действие в качестве закона Соединенных Штатов, если оно противоречит Конституции. См. дело Рейд против Коверта, 354 U.S. 1 (1957 год). По этой причине Соединенные Штаты не могут принять на себя то или иное договорное обязательство, ограничивающее гарантированные Конституцией права, как, например, в случае статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, положения которой ущемляют свободу слова и ассоциаций, гарантированную первой поправкой к Конституции.

137. Таким образом, Конгресс может дать совет и согласие на ратификацию того или иного договора, касающегося прав человека, лишь после тщательного рассмотрения конкретных положений договора и вопроса об их соответствии действующему праву штатов и федеральному праву, которое является одновременно конституционным и статутным. Когда статьи и положения договора вступают в противоречие с Конституцией, Соединенные Штаты вынуждены сделать оговорки в отношении этих положений или статей по той простой причине, что ни президент, ни Конгресс не вправе действовать вопреки Конституции. В ряде случаев было признано необходимым, чтобы Соединенные Штаты заявили о своем понимании того или иного конкретного положения договора или предусмотренного в нем обязательства или о том, каким образом они собираются осуществлять это положение или обязательство.

#### Выполнение договоров

138. В рамках системы Соединенных Штатов договор может быть "самостоятельно действующим" – и в этом случае на его положения могут соответствующим образом ссылаться частные лица, являющиеся сторонами спора, что не требует принятия законодательства, обеспечивающего выполнение этого договора, – или "не действующим самостоятельно", и в этом случае судебные органы не могут прямо ссылаться на его положения, если эти положения не подкреплены законодательством, обеспечивающим выполнение этого договора. Эта особенность явилась следствием толкования Верховным судом раздела 2 статьи VI Конституции и характерна лишь для внутригосударственного права; в любом случае договор как вопрос международного права по-прежнему остается обязательным для Соединенных Штатов. В силу этой особенности те или иные лица не имеют права обращаться в суд с требованием, касающимся применения положений о средствах защиты того договора в области прав человека, который требует принятия законодательства, обеспечивающего его выполнение, хотя Соединенные Штаты по-прежнему связаны обязательствами, касающимися признания предусмотренных в нем средств защиты.

139. Поскольку Соединенные Штаты выполняют свои обязательства и несут ответственность по должным образом ратифицированным договорам, они считают себя вправе в целом оставаться независимыми в определении конкретных способов осуществления договора в рамках



внутригосударственного права. Другими словами, при отсутствии конкретного соглашения о включении положений того или иного договора в систему внутреннего права в качестве положений, обязательных для выполнения судебными органами, Соединенные Штаты могут применять альтернативную процедуру, предусмотренную их внутренним правом для выполнения договорных обязательств в рамках внутригосударственного права.

140. В случае необходимости выполнения договорных обязательств Соединенные Штаты, как правило, принимают законодательство, обеспечивающее выполнение международных договоров, а не ссылаются на него как на "самостоятельно действующий" договор. Так, например, для выполнения Конвенции о геноциде Конгресс Соединенных Штатов в 1987 году принял закон, обеспечивающий выполнение этой Конвенции, который излагается в § 1091-93 раздела 18 свода законов Соединенных Штатов. Если возникает необходимость в таком законодательстве, Соединенные Штаты не сдают на хранение документ о ратификации до тех пор, пока такое законодательство не будет принято. Именно по этой причине Соединенные Штаты, например, воздержались от сдачи на хранение документа о ратификации Конвенции против пыток, хотя в 1990 году Сенат дал свой совет и согласие на ратификацию этого договора. Законодательство, обеспечивающее осуществление этой Конвенции, было одобрено Конгрессом и введено в действие президентом лишь в мае 1994 года.

141. Тем не менее Соединенные Штаты не считают необходимым принимать законодательство, обеспечивающее выполнение международных договоров, если в рамках внутригосударственного права уже предусмотрены положения, отвечающие требованиям положений договора. Примером в этом отношении может служить та же Конвенция против пыток. В то время, когда Конвенция еще не была ратифицирована, поскольку не было принято законодательство, предоставляющее судам Соединенных Штатов право распространять уголовную юрисдикцию на акты пыток, совершаемые за пределами их территории (а это прежде не предусматривалось нормами американского права), в Соединенных Штатах не выдвигалось никаких предложений относительно нового законодательства, касающегося осуществления этой Конвенции, поскольку закон Соединенных Штатов на всех уровнях уже запрещает акты пыток по смыслу Конвенции. Таким же образом было признано нецелесообразным принимать специальное законодательство, обеспечивающее выполнение Пакта о гражданских и политических правах, с целью введения в действие положений Пакта в рамках внутригосударственного права, поскольку основные права и свободы, гарантированные этим Пактом (за исключением тех, в отношении которых Соединенные Штаты сделали оговорки), уже в течение долгого времени находятся под защитой, поскольку охватываются положениями федерального конституционного и статутного права. Поэтому этот важный договор в области прав человека был ратифицирован в 1992 году вскоре после того, как сенат дал свой совет и согласие на ратификацию.

#### **iv. ИНФОРМАЦИЯ И ПРОСВЕЩЕНИЕ**

142. Любое заинтересованное лицо в Соединенных Штатах имеет открытый доступ к информации, касающейся договоров в области прав человека. Все договоры, включая договоры в области прав человека, участником которых являются Соединенные Штаты,

публикуются федеральным правительством, сначала в сборнике договоров и международных соглашений (Treaties and International Agreements Series (TIAS)), а затем в многотомном сборнике договоров, заключенных Соединенными Штатами (United States Treaties (UST)). Ежегодно Государственный департамент издает полный перечень всех договоров, участником которых являются Соединенные Штаты, - это издание известно под названием "Действующие договоры" (Treaties in Force (TIF)). Конституционное требование о необходимости совета и согласия сената для ратификации всех договоров предусматривает публикацию отчетов о ходе рассмотрения вопроса о ратификации, которые обычно включают обращение президента, касающееся официальной передачи им договора на рассмотрение сената, отчета о слушаниях в сенатском комитете по иностранным делам и доклад комитета, представленный полному составу сената, наряду с решением, принятым самим сенатом.

143. Тексты всех договоров в области прав человека, независимо от их ратификации Соединенными Штатами, также можно свободно получить в правительственных учреждениях или практически в любой государственной или частной библиотеке, поскольку они публикуются в ряде неправительственных сборников и включены в основные компьютеризированные базы данных. Общедоступным также является сборник международных договоров Организации Объединенных Наций (ST/HR/1).

144. Хотя в Соединенных Штатах не существует какой-либо национальной учебной программы в области основных конституционных, гражданских и политических прав, такое обучение осуществляется в рамках системы образования, начиная с грамматических и средних школ и кончая колледжами и университетами. В программы высших учебных заведений, как государственных, так и частных, включены курсы по конституционному праву, организованные факультетами политических наук или правительством. Конституционное право является обязательным предметом в программе юридических факультетов, и большинство из них в настоящее время организовали продвинутые или специализированные курсы обучения в области гражданских и политических прав, недискриминационного права и в связанных с ними областях. Программы почти всех юридических факультетов включают курсы обучения в области международного права, включая курс права в области прав человека. По этим предметам был издан ряд учебников, к которым прилагаются тексты наиболее важных договоров в области прав человека. Многочисленные свободно действующие в Соединенных Штатах неправительственные правозащитные группы также вносят свой вклад в дело просвещения общественности по вопросам прав и норм, предусмотренных как внутренним, так и международным правом.

145. Конкретно в отношении Международного пакта о гражданских и политических правах оригинал документа, препровождающего договор в сенат, был опубликован в 1978 году (послание президента Соединенных Штатов, препровождающее четыре договора, касающиеся прав человека (95th Cong., 2d Sess., Exec. E, Feb. 23, 1978)). Отчет о рассмотрении их сенатом также был опубликован (см. слушания в сенатской комиссии по иностранным делам (102d Cong., 1st Sess., Nov. 21, 1991, S. Hrg. 102-478); доклад сенатского комитета по иностранным делам (Exec. Rept. 102-23, March 24, 1992; 102 Cong. Rec. S4781-4784 (daily ed. April 2, 1992))). Полный текст договора также был

опубликован в официальном бюллетене федерального правительства (см. 58 Fed. Reg. 45934-45942, No. 167, Aug. 31, 1993). Копии текстов Пакта также были направлены генеральным атторнеям всех штатов и административно-территориальных единиц в составе Соединенных Штатов с просьбой о том, чтобы они распространили эти тексты среди соответствующих должностных лиц. Информация о ратификации Соединенными Штатами договора и текст договора также были направлены ассоциациям юристов штатов. Правительственные чиновники также приняли участие в ряде презентаций на встречах, организованных научными кругами и профессиональными деятелями с целью подчеркнуть важное значение ратификации Пакта Соединенными Штатами.

146. В заключение следует отметить, что при подготовке доклада его составители воспользовались консультативными услугами, предоставленными по их просьбе различными неправительственными организациями и рядом профессиональных деятелей в области прав человека, и рассмотрели представленную ими информацию, а также указать на то, что доклад будет широко распространен среди общественности и заинтересованных групп, таких, как ассоциации адвокатов и организации в области прав человека.

-----