
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ИСТОЧНИК ПРАВА В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ МЕКСИКИ

Н.Г. Павлова

Кафедра теории и истории государства и права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В Мексике законодательство как источник права включает в себя широкий комплекс актов правотворчества, издаваемых органами законодательной и исполнительной власти. Широкая дискуссия о видах законодательных источниках, их юридической силы и соподчиненности в мексиканской доктрине вызвана отсутствием ясности в самом тексте Конституции и специального закона о правовых актах, так, как это сделано в ряде европейских государств.

Ключевые слова: законодательство, Мексика, источник права, правовая система, юридическая сила.

Правовая система Мексики не может быть понята без изучения источников права, различных правовых актов, тех форм, в которых право находит свое воплощение. Значение источников права тем более велико, что «они не просто выражают общественное бытие права, но и в какой-то мере выполняют правоформирующую функцию» [3. С. 12].

Мексиканская доктрина определяет следующие источники мексиканского права: законодательство, международные договоры, правовой обычай и судебная практика [7. С. 29; 8. С. 52; 10. С. 19].

Необходимо отметить, что источником права в мексиканской литературе и в законодательстве считается именно законодательство (*legislacion*), под которым понимаются как все нормативные акты, исходящие от законодательной и исполнительной власти, так и сам законодательный процесс (используется та же терминология «*legislacion*»), а закон определяется как «продукт» этого источника.

Федеральная мексиканская система права предусматривает следующие виды законодательных источников: федеральные законы, законы штатов и муниципальные законы.

Федеральные законы, или акты Федерального Конгресса, делятся на органические и обыкновенные. Они исходят из положений Конституции и не противоречат ей. В мексиканской литературе существует широкая дискуссия по вопросу о том, что понимается под законами, исходящими из положения Конституции, обладают ли они одинаковой юридической силой либо существует определенная субординация в зависимости от видов законов и той сферы отношений, которую они регулируют.

Большое количество классификаций законодательных источников отражает их сложность и специфичность.

Одни мексиканские исследователи, в их числе Тена Рамирес Ф. и М. Вилоро Торансо, считают, что все законы, принимаемые Федеральным Конгрессом, имеют одинаковую юридическую силу, при этом они ссылаются на положения ст. 72 Конституции, «все федеральные законы исходят от одного законодательного органа, который их вырабатывает, толкует, изменяет и дополняет в установленном порядке» [7. С. 72]; и как указывает Фрага, «это происходит независимо от содержания этих норм» [9. С. 104]. Следовательно, в мексиканском праве нет места для введения других категорий в определение закона, принимаемого Федеральным Конгрессом. Напротив, Марио Коронадо в своих комментариях Конституции Мексики отмечал следующее: законы Федерального Конгресса, исходящие из Конституции, «призваны развивать предписания Политического Кодекса», и далее: «надо стараться различать законы, которые исходят из Конституции, и законы, не имеющие прямого отношения к Основному закону» [11. С. 188].

Г. Фрага утверждает, что все законы, принимаемые Федеральным Конгрессом, вырабатываются, толкуются, изменяются и отменяются единым образом, т.е. в одинаковом порядке. Однако в трудах Коронадо отмечается, что есть два типа законодательных актов: те, которые исходят из Конституции по сути и по форме, и те, которые имеют лишь формальное отношение к конституционным положениям.

Так, существует группа законов, принимаемых законодательной властью, которые развивают далее конституционные принципы. Они являются частью Конституции, ее «душой и телом»; они во всех деталях разъясняют смысл конституционных положений. По словам мексиканского юриста М. Куэво, «это в общем-то та же Конституция, только “живая, в действии”» [10. С. 133]. Нормы, принимаемые в связи с фундаментальными политическими и правовыми решениями, облачают эти решения в правовую форму «превращая их в конкретизированные положения Конституции». Такие нормы — движение и действие Конституции, или «живая» Конституция.

Современная мексиканская доктрина подразделяет их на три категории: 1) Органические законы, те, которые определяют структуру, атрибутику и конкретную деятельность государственных органов. Это, к примеру, Органический закон о Публичном министерстве; 2) Регламентарные законы (Гарсия Майнес называет их поведенческими законами) — те, которые конкретизируют конституционные нормы с целью уточнить права и обязанности человека в обществе и упростить применение абстрактных и общих конституционных принципов; таковыми являются Регламентарный закон о свободе печати, собраний и ассоциаций, и те акты, которые предусматривают индивидуальные права человека; 3) Социальные законы — те, которые содержат нормы, развивающие принципы социальных прав. Конечно, эта категория присутствует в регламентарных законах, однако их можно выделить и в отдельную группу.

Надо отметить, что Гарсия Майнес выделяет и четвертую группу законов, так называемые смешанные законы, утверждая, что в одном законе не может содержаться несколько различных категорий правовых норм. Таков, например, Федеральный закон о труде. Он определяет структуру представительных органов управления, а также нормы, регулирующие взаимоотношения рабочих и хозяев.

Другую группу норм составляют законы, которые принимает Конгресс для регулирования различных аспектов социальной жизни, по выражению Вилоро Торанса, «о материи, отличной от Конституции» [14. С. 30], — это вторичные, простые правовые нормы, которые объединяют различные отрасли позитивного права: административного, уголовного, гражданского, торгового т.д. И, по мнению Торансо, они также исходят из Конституции, но в формальном смысле.

На наш взгляд, вышеуказанные две группы законов вырабатываются одним и тем же законодательным органом и принимаются одним и тем же способом, однако их коренные отличия в содержании, и это позволяет говорить об иерархии, ставя на более высокую ступень непосредственно исходящие из конституционных положений, так как они включают основные принципы и идеи общества. Вторая же группа законов призвана регулировать определенный тип общественных связей, как, например, Закон о торговых товариществах или Закон о кредитных операциях. Однако кроме этого предметного превосходства существует и определенная формальная разница. Так, когда законодательная власть принимает закон первой группы, провозглашается, что на основании конституционных принципов образуется орган власти или управления, либо уточняются права человека, либо выполняется какая-то социальная программа. Это говорит о том, что приводится в действие какая-то часть Конституции, и поэтому такой закон мексиканские юристы называют Органическим. Например, Органический Закон о судебной власти или Закон о Верховном суде.

Для мексиканской правовой системы характерен ряд особенностей законодательного процесса.

Законодательный процесс детально разрабатывается в ст. 71 и 72 действующей Конституции, а также в ст. 3 и 4 Гражданского кодекса Федерального округа и федеральных территорий, Общем Регламенте Союзного конгресса. В законодательном процессе Мексики участвуют две ветви власти: законодательная (Союзный Конгресс, состоящий из Палаты депутатов и Сената) и исполнительная в лице Президента Республики.

Законодательный процесс основывается, на наш взгляд, на следующих принципах:

- двухпалатности парламента;
- разделения властей и координации их функций;
- для принятия закона или декрета необходимо согласие обеих палат (для достижения соглашения каждой палате предоставляется возможность до двух раз в течение одной сессии обсуждать проект);

– наличие механизма регулирования, который бы препятствовал какой-либо из палат затруднять свободное обсуждение и принятие закона или декрета.

Несмотря на некоторые разногласия в мексиканской доктрине, мы можем отметить, что законодательный процесс в Мексике состоит из следующих стадий.

В соответствии со ст. 71 Конституции правом законодательной инициативы обладают только следующие субъекты: Президент республики, депутаты и сенаторы Федерального Конгресса и законодательные собрания штатов [5. С. 32]. Заметим, что не обладают правом законодательной инициативы другие государственные органы (например, исполнительная власть), а также граждане (хотя они имеют право в соответствии со п. «а» ст. 8 на подачу петиций). Что касается судебной власти, законодатель, не предоставляя ей права законодательной инициативы, таким образом стремится разграничить функцию толкования закона (именно она присуща этой ветви власти) и функцию создания закона, что укрепляет принцип беспристрастности суда в толковании закона.

Право законодательной инициативы у Президента Республики подчеркивает то обстоятельство, что федеральная исполнительная власть имеет большие возможности оценить ситуацию и проблемы в стране и способствовать урегулированию их законодательным путем. Это выражается и в том, что Президенту принадлежит исключительное право инициировать такие важные проекты, как: Законы о вхождении в состав Федерации и Федерального административного Округа, проекты расходов бюджета и публичного годового отчета. Федеральной исполнительной власти также принадлежит исключительное право начинать процедуру приостановки гарантии в рамках ст. 29 Конституции. Эти высокие полномочия исполнительной власти Мексики ставят данную ветвь власти в особое положение в общей системе разделения властей, что может служить характеристикой как конституционной системы Мексики, так и правовой системы в целом.

Что касается права законодательной инициативы депутатов и сенаторов, то им обладают как каждый депутат и сенатор в отдельности, так и группа депутатов и сенаторов, в отличие от законодательных органов штатов, где этим правом обладает орган в целом, а не каждый депутат в отдельности. Целесообразность этого установления определяется тем, что местные легислатуры выражают общее мнение своих избирателей, и их основная функция принимать законы.

Стадии процесса формирования закона в Мексике подробно детализированы в ст. 72 Конституции. Здесь устанавливается основной принцип представления проектов законов — в любую из Палат парламента (либо в Палату депутатов, либо в Сенат). Та палата, которая первая знакомится с проектом, называется палата *de origen* (начало), а вторая — *revisora* (ревизионная). Этот принцип равноправия палат, на наш взгляд, определенно характеризует мексиканский парламентаризм как демократическую систему, лежащую в основе организации власти.

Далее Конституция в п. «h» ст. 72 устанавливает перечень законопроектов, которые в обязательном порядке первоначальное обсуждение должны пройти в Палате депутатов. Это законопроекты о государственных займах, налогах, податях и о призыве на воинскую службу. По словам Тена Рамиреса, эти вопросы в наибольшей степени затрагивают интересы («деньги и кровь») населения, и поэтому такие проекты законов в первую очередь направляются в «подлинно народную палату» [13. С. 478].

На наш взгляд, Конституция Мексики, следуя традиции, свойственной концепции «разделения властей», довольно скрупулезно, но недостаточно систематизировано определяет порядок разработки и принятия законов. Однако можно выделить следующие правила законодательного процесса.

Законопроект, одобренный Палатой, в которую он был внесен, направляется для обсуждения в другую Палату. В случае одобрения проекта последней он направляется исполнительной власти, которая при отсутствии возражений немедленно публикует его.

Проект закона, отклоненный Палатой, в которую он был внесен, нельзя повторно вносить в течение одной сессии парламента.

Если законопроект принят одной Палатой, но не одобрен другой, он возвращается с замечаниями для повторного рассмотрения и возможностью прохождения с учетом следующих условий:

- необходимо одобрение его большинством голосов, затем проект опять направляется в другую Палату для повторного рассмотрения. Если она его принимает, проект направляется исполнительной власти для опубликования;

- если вторая Палата вторично отклоняет законопроект, он не подлежит более рассмотрению в течение срока одной сессии.

Принятый законопроект в первой Палате, но частично отклоненный, дополненный или усовершенствованный второй Палатой, возвращается в первую Палату для нового рассмотрения отклоненных, доработанных частей. Если первая Палата принимает поправки абсолютным большинством, то проект сразу направляется исполнительной власти. Но если она не согласна с ними и голосует за проект в первоначальном варианте, проект возвращается во вторую Палату для повторного рассмотрения. Если теперь эта палата не настаивает на своих поправках, проект направляется исполнительной власти. В случае, если вторая палата абсолютным большинством настаивает на частичном непринятии проекта или требует оставить поправки, то проект не подлежит утверждению исполнительной властью. На этой стадии обсуждения обе палаты могут прийти к соглашению путем отдельного голосования абсолютным большинством в каждой по поводу опубликования закона в части принятых и одобренных положений.

Если исполнительная власть отклоняет законопроект (право «вето»), он возвращается в первую Палату для нового рассмотрения. Если эта палата настаивает на своем варианте (двумя третями голосов) проект направляется в другую палату, и если и она двумя третями голосов настаивает на прежнем вариан-

те законопроекта, он становится законом и исполнительная власть обязана его опубликовать. Так преодолевается «вето» Президента в конкретных условиях правовой системы Мексики (1). Пункт «f» ст. 72 Конституции устанавливает, что при толковании, изменении и отмене закона или декрета соблюдаются те же правила и стадии, что и при создании нового закона [5. С. 34]. Это положение, на наш взгляд, излишне, поскольку толкуется, изменяется или отменяется действующий закон (т.е. при этом акт не перестает быть законодательным). С другой стороны, слово «толкование» в данной статье должно пониматься только как «объяснение», так как функция толкования закона принадлежит судебной власти.

Принятый и утвержденный закон исполнительная власть обязана опубликовать с целью доведения до сведения тех, кому он адресован. Публикация закона осуществляется в *Diario Oficial*, благодаря чему закон вступает в силу и становится обязательным.

Это обязанность Президента Республики в соответствии со ст. 89 Конституции, где говорится: «Права и обязанности Президента следующие: обнародовать и исполнять законы, принятые Союзным Конгрессом...» [5. С. 45].

В мексиканской доктрине дискутируется вопрос о том, различны ли категории «публикация» и «обнародование» закона или же они идентичны. Конституция использует их как синонимы. Ф. Тена Рамирес утверждает, что: «обнародуя закон, исполнительная власть удостоверяет его существование и способность регулирования, предписывает его публикацию и приказывает своим агентам исполнять его» [13. С. 489]. Благодаря этому акту, говорит Рамирес, закон приобретает императивный характер; однако этого недостаточно для обязательности закона, лишь когда его существование получит официальное извещение, т.е. когда его опубликование будет осуществлено, он становится общеобязательным [13. С. 490].

Для Эдуардо Гарсия Майнеса обнародование закона содержит в себе два различных акта: во-первых, исполнительная власть осуществляет свои полномочия, придавая закону обязательный характер и, во-вторых, исполнительная власть указывает адресатов его исполнения (собственно публикация).

По мнению профессора Улиссеса Эмиль, в Мексике обнародование хотя и означает акт признания исполнительной властью закона или декрета принятым, но это еще не означает, что исполнительная власть участвует в законодательном процессе [12. С. 217].

Те, кто настаивают на синонимичности терминов обнародования и публикации закона, ссылаются на саму Конституцию. Помимо п. I ст. 89 Основной закон касается этого вопроса в ст. 72, где говорится: «В случае, когда проект принят большинством голосов, он становится законом или декретом и возвращается в исполнительную власть для обнародования» [5. С. 44]. Та же статья 72, хотя и вскользь (частично, отрывочно) предписывает: «Принятый проект в первоначальной палате передается для обсуждения в другую палату. Если и она его принимает, он направляется в Исполнительную власть, которая, если не

имеет поправок, публикует его немедленно» [5. С. 44]. Отсюда видно, что Конституция использует два различных термина для обозначения одних и тех же действий.

Поддерживая эту точку зрения, Хорхе Карписо отмечает, что «интерпретатор не должен различать эти термины, поскольку этого не делает Конституция, поэтому необходимо считать оба выражения синонимами» [6. С. 92]. Далее Карписо добавляет, что «разница обеих терминов может быть даже опасна, так как после срока подписания закона, когда Президент использует или не использует свое право “вето”, Конституция не дает право исполнительной власти на внесение новых дополнений, поправок». Таким образом, если бы исполнительная власть имела полномочия пересматривать условия законодательного процесса, то это означало бы вторичное вето, подменяя собой законодательную власть, что дало бы возможность Президенту не публиковать закон.

Публикация закона не является произвольным (на собственное усмотрение) полномочием Президента Республики, которое он может использовать или не использовать. Это его обязанность, которую он должен неизбежно осуществить. Если по каким-то причинам исполнительная власть не публикует закон, Конгресс может это сделать сам (*motu proprio*) [4. С. 730].

Другой мексиканский конституционалист Игнасио Бургоа считает, что в случае, когда Президент республики отказывается публиковать закон (что ведет к нарушению конституционности), это не может быть поводом выдвижения против него какого-либо обвинения, так как президент при выполнении своих полномочий может быть только привлечен к ответственности за особо опасные преступления (напр. предательство Родины).

Со своей стороны, Хорхе Карписо считает, что президентское молчание может повлечь за собой политическую ответственность, и основывается на следующих аргументах: «Любая конституционная норма имеет санкцию, что означает конституционные гарантии... конституционные предписания не для того, чтобы орган власти решал исполнять их или нет: они обязательны для исполнения, и в случае, если этого не происходит, сам Основной закон защищается конституционными гарантиями... в случае, если Президент не публикует какой-либо закон, это означает невыполнение конституционной обязанности, что нарушает принцип разделения властей... и ведет к политической ответственности, о которой речь идет в последнем параграфе ст. 108» [6. С. 94].

Итак, мы видим, что в Мексике, как и, впрочем, в большинстве стран романо-германского права, различаются конституционные законы, органические законы, законы-декреты. Термин «Декрет» встречается в ряде конституционных положений как решение Конгресса или исполнительной власти. Так, ст. 70 Основного закона устанавливает, что решения Конгресса имеют характер закона или Декрета. А ст. 92 говорит о том, что «все регламенты, декреты, приказы Президента должны быть утверждены Исполнительным секретариатом законодательной или исполнительной власти и без этих условий не могут быть исполнены» [5. С. 92].

Законы и Декреты законодательной власти (Конгресса) находятся в одной правовой плоскости и имеют равную юридическую силу и обязательность. Разница лишь в том, что законы регулируют более общие вопросы общественной и государственной жизни, а декреты конкретно определены по месту, времени и по кругу лиц. В меньшей степени в Конституции определены различия декретов законодательной и декретов исполнительной власти (президента). Более того, мексиканскому конституционному праву известна категория «делегированное законодательство» в виде делегированных законов и декретов-законов, юридическая сила которых равна актам Парламента.

Среди законодательных источников в мексиканской правовой системе специфичное место занимают *регламенты*. Они представляют собой акты реализации закона, дополняя и развивая его и не противореча его положениям [5. С. 89]. Регламенты — это акты исполнительной власти, имеют общеобязательный характер. Это «то, что у нас называется подзаконный нормативно-правовой акт. Однако в Мексике Регламент может выходить за рамки закона, расширяя принципы, установленные в законе и дополняя его» [7. С. 54].

Полномочия издавать Регламенты в Мексике принадлежат Президенту Республики, что предписывают положения Конституции: «Обнародовать исполнять законы Союзного Конгресса» [5. С. 73].

Закон и Регламент различаются по их характеру всеобщности и неизменности, а также по органам, которые их принимают: Закон — это акт законодательной власти, а Регламент — акт исполнительной власти. Таким образом, различие между этими актами лишь в форме принятия и происхождения. Что касается содержательной стороны и юридической силы этих актов, то различия здесь минимальны.

В заключение необходимо отметить, что в Мексике концепция закона существенно не отличается от его понимания, которое характерно для стран романо-германского права. Здесь также различают понятия «закон в материальном смысле» [8. С. 51–52], т.е. всякую норму, исходящую от государства, независимо от формы ее изложения, и «закон в формальном смысле». В последнем случае речь идет о принятом в особом порядке акте высшего представительного органа государственной власти.

Источником права признается законодательство, которое включает широкий комплекс актов правотворчества, издаваемых органами законодательной и исполнительной власти.

Широкая дискуссия о видах законодательных источников, их юридической силы и соподчиненности в мексиканской правовой доктрине вызвана отсутствием ясности в самом тексте Конституции и специального закона о правовых актах так, как это сделано в ряде европейских государств.

Как верно утверждает видный отечественный юрист Ю.А. Тихомиров, «...строгость классификации и критерии выделения видов актов, следование их нормативным характеристикам и компетенции органов, правомочных издавать те или иные акты, служат гарантией стабильности всей правовой системы» [2. С. 224].

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Право «вето» не получило распространения в Мексике потому, что в фактически сложившейся системе отношений Конгресса и Президента последний имеет возможность полностью контролировать законодательный процесс.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Проблемы общей теории права и государства / Под ред. В.С. Нерсесянца. — М., 1999.
[2] *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. — М., 1995.
[3] *Чиркин В.Е.* Закон как источник права в развивающихся странах // Источники права. — М., 1985.
[4] *Burgoa Ignacio.* Derecho constitucional mexicano. — Mexico, 1975.
[5] *Constitucion de los Estados Unidos Mexicanos.* — Mexico, 1962.
[6] *Caprizo Gorge.* El presidencialismo mexicano. — Mexico, 1983.
[7] *Gutierrez A.R., Ramos R.M.* Esguema fundamente del mexicano. — Mexico, 1972.
[8] *Garsia Maynez Eduardo* Introduccion al estudio del derecho. — Mexico, 1975.
[9] *Gabino Fraga.* Derecho administrativo. — Mexico, 1968.
[10] *Mario de la Cueva.* Teoria de la constitucion. — Mexico, 1955.
[11] *Mario Coronado.* Elementos de derecho constitucional mexicano. — Guadalajara, 1887.
[12] *Schemill Orgonez Ulises.* El systema de la Constitucion mexicano. — Mexico, 1971.
[13] *Tena Ramirez Felipe.* Derecho constitucional mexicano. — Mexico, 1981.
[14] *Villoro M. Toranzo.* Introduccion al estudio del derecho. — Mexico, 1981.

**THE LEGISLATION AS THE SOURCE OF LAW
IN MEXICAN LEGAL SYSTEM****N.G. Pavlova**

The Department of Legal Theory And History
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

In Mexico the legislation as the source of law includes wide range of acts issued by legislative and executive bodies. Wide discussion concerning types of legislative sources of law, their legal force and hierarchy in Mexican legal doctrine became a consequence of lack of attention to the problem in the Constitution as well as of the lack of special legislative act concerning legal documents and acts (as it is included in some European legal acts).

Key words: legislation, Mexico, source of law, legal system, legal force.

REFERENCES

- [1] *Problemy obschey teorii prava i gosudarstva / Pod red. V.S. Nersesyantsa.* — М., 1999.
[2] *Tikhomirov U.A.* Publichnoe pravo. — М., 1995.
[3] *Chirkin V.E.* Zakon kak istochnik prava v razvivauschikhsya stranakh // Istochniki prava. — М., 1985.

- [4] *Burgoa Ignacio*. Derecho constitucional mexicano. — Mexico, 1975.
- [5] *Constitucion de los Estados Unidos Mexicanos*. — Mexico, 1962.
- [6] *Caprizo Gorge*. El presidencialismo mexicano. — Mexico, 1983.
- [7] *Gutierrez A.R., Ramos R.M.* Esguema fundamentel del mexicano. — Mexico, 1972.
- [8] *Garsia Maynez Eduardo* Introduccion al estudio del derecho. — Mexico, 1975.
- [9] *Gabino Fraga*. Derecho administrativo. — Mexico, 1968.
- [10] *Mario de la Cueva*. Teoria de la constitucion. — Mexico, 1955.
- [11] *Mario Coronado*. Elementos de derecho constitucional mexicano. — Guadalajara, 1887.
- [12] *Sshemill Orgonez Ulises*. El systema de la Constitucion mexicano. — Mexico, 1971.
- [13] *Tena Ramirez Felipe*. Derecho constitucional mexicano. — Mexico, 1981.
- [14] *Villoro M. Toranzo*. Introduccion al estudio del derecho. — Mexico, 1981.