

ОГЛАВЛЕНИЕ

Общая часть

Лекция 1. Понятие о конституционном праве зарубежных стран	5
Вопросы и задания для самопроверки	15
Лекция 2. Конституции зарубежных стран	16
Вопросы и задания для самопроверки	32
Лекция 3. Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина	33
Вопросы и задания для самопроверки	47
Лекция 4. Конституционно-правовое регулирование общественного строя	48
Вопросы и задания для самопроверки	64
Лекция 5. Организация публичной власти в государстве: территориальное устройство	65
Вопросы и задания для самопроверки	82
Лекция 6. Организация публичной власти в государстве: формы ее осуществления (система органов и народные голосования)	83
Вопросы и задания для самопроверки	102
Лекция 7. Формы правления и государственные режимы в зарубежных странах	103
Вопросы и задания для самопроверки	111
Лекция 8. Конституционно-правовой статус парламента	112
Вопросы и задания для самопроверки	129
Лекция 9. Конституционно-правовой статус главы государства	130
Вопросы и задания для самопроверки	135
Лекция 10. Правительство в зарубежных странах	136
Вопросы и задания для самопроверки	141
Лекция 11. Конституционное регулирование судебной власти	142
Вопросы и задания для самопроверки	150
Лекция 12. Органы публичной власти территориальных единиц государства	151
Вопросы и задания для самопроверки	153

Особенная часть

Лекция 13. Основы конституционного права Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии	154
Вопросы и задания для самопроверки	168
Лекция 14. Основы конституционного права США	169
Вопросы и задания для самопроверки	186
Лекция 15. Основы конституционного права Франции	187
Вопросы и задания для самопроверки	209
Лекция 16. Основы конституционного права ФРГ	210
Вопросы и задания для самопроверки	227
Лекция 17. Основы конституционного строя Италии	228
Вопросы и задания для самопроверки	246
Лекция 18. Основы конституционного права Китайской Народной Республики	247
Вопросы и задания для самопроверки	262
Литература	

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Лекция 1. ПОНЯТИЕ О КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

В российском правоведении термин "конституционное право" употребляется в трех значениях. Им обозначаются отрасль права, область научных знаний и учебная дисциплина.

Как отрасль права конституционное право представляет собой комплекс правовых норм с характеризующими специфику отрасли конституционного права, как и любой другой правовой отрасли, основными параметрами - предметом и методом правового регулирования, системой и кругом ее источников.

В предмете конституционного права просматриваются два блока общественных отношений.

Во - первых, это отношения, регулируемые конституцией того или иного государства, включающие основы всех сфер общественного бытия:

- правового статуса человека и гражданина;
- устройства гражданского общества;
- организации государственного механизма;
- территориального устройства государства.

Во - вторых, это отношения, регулируемые иными источниками конституционного права, причем не только в основном (как это делает конституция), а подробно. В их число входят отношения:

- связанные с приобретением, прекращением и иными вопросами гражданства и осуществлением политических прав;
- возникающие в связи с образованием и деятельностью политических партий и иных политических общественных объединений;

5

- складывающиеся при осуществлении народных голосований и иных форм непосредственной демократии;
- связанные с деятельностью парламента;
- связанные с осуществлением конституционного контроля;
- касающиеся организации и деятельности местного самоуправления.

Поскольку система любой правовой отрасли определяется ее предметом, система конституционного права также включает два блока наиболее крупных институтов: содержащиеся в конституции государства и содержащиеся в иных источниках права.

Что объединяет названные институты конституционного права? Представляется, что институты второй разновидности имеют общую черту: все они возникли как юридические инструменты, обеспечивающие участие в политической жизни общества или влияние на нее. Несколько особняком стоит институт конституционной юстиции - его предназначение в конституционном праве - он непосредственно взаимосвязан с конституцией и направлен на укрепление ее стабильности и авторитета. Существует ли нечто общее у всех этих институтов, создающих правовую базу для воздействия граждан на управление обществом и государством, и институтов, содержащихся в конституциях? Почему в российской правовой науке принято считать, что базовые отношения, регулируемые конституцией, и политические отношения, регулируемые другими источниками права, образуют предмет единой правовой отрасли - конституционного права? Для того чтобы ответить на этот вопрос, необходимо помнить, что конституционное право как правовая отрасль сложилось вокруг конституции, а также уяснить, когда и почему в мире появились первые конституции.

Произошло это в западных странах с зарождением в них буржуазных отношений и процессов демократизации, что породило новые задачи правового регулирования. Основной из них стала необходимость обеспечения личной свободы. А поскольку главную угрозу такой свободе в тот момент представляли государство, имевшее форму абсолютной монархии, и феодальные пережитки, - появились правовые акты, устанавливающие пределы, ограничения государственной

власти (первоначально - в лице монарха) и гарантирующие свободу личности от произвола государства.

При этом одним из аспектов системы ограниченного правления, учрежденного конституцией, явилось участие населения в осуществлении власти над обществом, в принятии и исполнении управленческих решений. *Элементами механизма* такого участия стали:

- избираемый парламент, призванный обеспечивать представительство и реализацию интересов населения в государственном механизме;
- выборы, посредством которых формировались парламенты, а в дальнейшем и некоторые другие органы власти;
- иные формы непосредственной демократии, позволяющие выразить волю народа или общественное мнение;
- политические права, предоставляющие населению юридическую возможность участвовать в управлении обществом;
- гражданство, которое в отличие от подданства признавало человека соправителем государства и являлось, таким образом, юридической предпосылкой возникновения политических прав;
- политические партии, объединение в которые повышало эффективность воздействия населения на государство;
- наконец, местное самоуправление, позволяющее населению самостоятельно решать вопросы местного значения и тем самым ограничивающее сферу деятельности центральной власти.

Необходимость обеспечения эффективности перечисленных институтов потребовала тщательной регламентации процедур их реализации. Такая регламентация не могла во всех деталях осуществляться конституцией. Появились законы, а на их основе и другие правовые акты, регулирующие отношения, которые обеспечивали бы влияние населения на публичную власть и контроль за ней. В российском правоведении принято все эти отношения считать элементами предмета конституционного права наряду с отношениями основополагающего характера, регулируемые собственно конституциями. Соответствующие правовые институты признаются составными частями системы конституционного права наряду с базовыми институтами, получившими закрепление в конституциях.

7

Следовательно, и предмет, и система конституционного права являются *двуединными*. В самом конституционном праве отчетливо просматриваются два пласта регулирования: "макроуровень", включающий нормы и институты, регламентирующие основы самых разнообразных отношений, существующих в данном обществе и государстве, а также нормы и институты, детально регулирующие механизмы воздействия населения на публичную власть. Единство двух указанных блоков регулирования в рамках одной отрасли конституционного права сложилось исторически: и конституции, и упомянутые институты, регулируемые иными источниками конституционного права в деталях, изначально возникли исходя из одной потребности: ограничить государственную власть.

Следует отметить, что критерий единства предмета и системы конституционного права является историческим: конституционное право и сами конституции изначально сложились как комплекс норм, ограничивающих государственную власть. С течением времени, по мере того как перед обществом вставали новые задачи (смягчение различных социальных противоречий, усиление взаимной социальной ответственности личности, общества, государства, регулирование проблем научно - технической революции, предотвращение ухудшения экологической ситуации, обеспечение мирного сосуществования государств и народов и т.д.), конституции стали регламентировать не только (а в некоторых странах - не столько) вопросы организации и ограничения государственной власти, но и основы устройства общества в целом, а также перечисленные сферы жизни государства. Можно констатировать, что в настоящее время конституции устанавливают различные юридические модели баланса между личностью, государством и институтами гражданского общества, т.е. регулируют не только проблемы ограничения государственной власти. Но отголосок первоначального предназначения

конституций сохраняется - те институты, которые исторически появились как ограничители власти государства, традиционно считаются, например в российском правоведении, элементами системы единой правовой отрасли - конституционного права.

Итак, объединение в конституционное право институтов, возникших как ограничители государственной власти, - дань исторической правовой традиции.

8

Систему конституционного права образуют его институты и нормы. Наиболее крупные институты конституционного права ряд авторов характеризует как подотрасли: парламентское право, право народных голосований, муниципальное право. Особенности правовых норм, содержащихся в конституциях, - это их бланкетный характер большинства из них (иногда скрытый), а также значительный удельный вес в конституциях нетипичных правовых норм (норм - принципов, норм - дефиниций и норм - целей).

Каждая конкретная отрасль права характеризуется совокупностью используемых ею методов.

Конституционное право применяет все **три традиционных метода правового регулирования**: дозволение, обязывание и запрещение. При этом они чаще всего неравномерно распределяются между субъектами правоотношений, т.е. субъекты неравноправны: один из них выступает преимущественно управомоченной стороной, а другой - обязанной.

Наиболее распространенный вид **источников конституционного права** - это нормативные правовые акты. Во всех странах (но в различных масштабах) получили распространение конституционно - правовые обычаи. В англо - саксонских странах в качестве источников конституционного права применяются также судебные прецеденты и доктрины, в некоторых исламских государствах основополагающий характер имеют религиозные источники.

К числу **нормативных правовых актов** - источников конституционного права относятся законы, договоры, нормативные акты государственной исполнительной власти, нормативные акты органов конституционного контроля (надзора), парламентские регламенты, акты местного самоуправления.

Законы подразделяются на конституционные, органические и обычные (именуемые также простыми, текущими, обыкновенными). *Конституционные* законы - это законодательные акты, обладающие наиболее высокой юридической силой по сравнению с другими законами. Среди конституционных законов следует выделить конституцию - акт, обладающий наивысшей среди актов внутреннего права юридической силой. В некоторых странах она так именуется официально, например: Федеральный конституционный

9

закон Австрийской Республики 1920 г. В ряде государств существуют и иные конституционные законы, и определяются они по - разному: либо как законы, дополняющие конституцию (Чехия), либо как законы, принимаемые по наиболее важным вопросам, указанным в конституции (Италия), либо как законы, принимаемые одновременно с конституцией и содержащие переходные положения (Югославия).

Органические законы существуют лишь в ряде стран (Франция, Испания). Они подобны конституционным законам итальянской модели.

Обычные, или простые, законы - это законы, не относящиеся ни к конституционным, ни к органическим.

Договоры как особый вид нормативных правовых актов характеризуются тем, что они исходят от нескольких субъектов: государств, государственноподобных образований, автономных или муниципальных единиц. Договоры - источники конституционного права подразделяются на международные и внутригосударственные.

Международные договоры могут быть признаны источниками конституционного права в том случае, если они регулируют конституционно - правовые проблемы. В связи с интернационализацией многих сфер общественных отношений в последние десятилетия наблюдается активизация использования источников права данного вида, в том числе по конституционно - правовым вопросам. Конституции многих государств закрепляют принцип верховенства норм международного права над правом внутригосударственным. Например, ст. 5 Конституции Болгарии устанавливает: "Международные договоры, ратифицированные в

конституционном порядке, обнародованные и вступившие в силу для Республики Болгария, являются частью внутреннего права страны. Они имеют приоритет перед теми нормами внутреннего законодательства, которые им противоречат". Вместе с тем все чаще в конституциях зарубежных стран включаются положения, направленные на создание механизма, обеспечивающего соответствие международных договоров национальной конституции на стадиях их заключения, ратификации и введения в действие. Так, в Конституции Испании имеется норма о том, что "заключению международного договора, содержащего положения, противоречащие

10

Конституции, должен предшествовать пересмотр последней" (ст. 95).

Внутригосударственные договоры как источники конституционного права - это договоры, заключаемые территориальными общностями (субъектами федерации, автономными единицами или муниципальными образованиями) друг с другом или с центральной властью.

Нормативные акты исполнительной власти включают акты главы государства, правительства и отдельных ведомств. Разумеется, далеко не все из них являются источниками конституционного права, а лишь те, которые содержат конституционно - правовые нормы и институты.

Акты органов конституционного контроля как источники конституционного права - это их решения по вопросам о конституционности тех или иных документов или действий, о толковании конституции, о компетенции государственных органов и по некоторым другим проблемам.

Регламенты парламентов или их палат всегда и в полном объеме являются источниками конституционного права. Они представляют собой принимаемые парламентом или его палатами подзаконные нормативные правовые акты, которые определяют структуру, организацию и порядок их деятельности.

Среди актов местного самоуправления лишь немногие могут выступать источниками конституционного права. Как правило, это местные уставы, статуты и иные акты, регулирующие основы организации местного самоуправления и порядок участия населения в его осуществлении.

Второй разновидностью источников конституционного права являются **правовые обычаи**. Конституционно - правовые обычаи - это нигде официально не зафиксированные правила поведения, применяемые в течение длительного времени по вопросам, имеющим конституционно - правовое значение, и молчаливо санкционированные государством. Конституционно - правовые обычаи в той или иной степени действуют практически в каждой стране, но наибольшее распространение они получили в странах с англо - саксонской правовой системой, прежде всего в Великобритании, конституция которой по большей части состоит именно из обычаев. Наиболее важными из них являются формирование

11

правительства лидером партии парламентского большинства, существование кабинета министров, обязанность монарха согласиться с законопроектом, принятым обеими палатами парламента, и т.д.

Судебные прецеденты, т.е. постановления судов по конкретным делам как обязательные для судов при рассмотрении аналогичных дел в будущем, выступают источниками права, в том числе конституционного, только в странах англо - саксонской правовой семьи. Например, именно судебный прецедент в Великобритании подтвердил существование королевской прерогативы.

Доктринальные положения, т.е. опубликованные мнения ученых - юристов по конституционно - правовым вопросам, можно лишь условно считать источниками конституционного права: в некоторых странах, например в Великобритании, суды вправе ссылаться на них для обоснования своих постановлений. Однако это лишь право судов, но не их обязанность, т.е. в отличие от применения статуты и прецедентов использование доктринальных положений не является обязательным.

Религиозные источники права, в том числе конституционного, встречаются преимущественно в исламских странах. Это прежде всего шариат, превосходящий в некоторых государствах по юридической силе даже конституцию.

Следует иметь в виду, что конституции, конституционные и органические законы, а также акты органов конституционного контроля всегда, причем в полном объеме, являются источниками конституционного права. Все остальные формы права могут выступать источниками конституционного права целиком, частично или вообще не являться таковыми.

Анализ предмета, метода, системы и источников конституционного права как правовой отрасли позволяет определить его как *основополагающую отрасль права каждой конкретной страны, представляющую собой комплекс правовых норм и институтов, регулирующих основы устройства государства, общества и положения человека в них.*

Необходимо иметь в виду, что для наименования ведущей отрасли права в ряде стран используется термин "государственное право". Зачастую им обозначается та же самая совокупность правовых норм и институтов, что и понятием

12

"конституционное право". В российской правовой науке периодически разворачивались дискуссии о том, какой из этих двух терминов является наиболее удачным. По мнению профессора Н.А. Михалевой, "долгий спор о названии отрасли... привел к примирению сторон. Можно констатировать абсолютное тождество понятий "государственное" и "конституционное" право" (Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. - М.: Юристъ, 1999). Тем не менее, и в отечественной, и в зарубежной юриспруденции высказывались и высказываются мнения о том, что понятия "конституционное право" и "государственное право" следует разграничивать и по объему, и по содержанию. Так, некоторые авторы заявляют, что они различаются по объему регулирования, совпадая лишь частично: с одной стороны, конституционное право выступает лишь частью права государственного, так как последним термином должно обозначаться правовое регулирование всех аспектов организации и деятельности государства, в том числе посредством административного и судебного права, которые не охватываются правом конституционным; с другой стороны, более широким является понятие "конституционное право", регулирующее не только вопросы устройства государства, но и многие проблемы частно - правового характера: семья, частная собственность, труд, образование, воспитание и т.д. По мнению других ученых - конституционалистов, термины "конституционное" и "государственное" право различаются в содержательном плане: "конституционное" предполагает ориентацию ведущей отрасли права на изначальные ценности конституционализма: свобода личности, ограниченное правление, демократия; "государственное" исходит из признания приоритета интересов государства и абсолютизации его роли в обществе. Соответственно конституционным целесообразно обозначать ведущую отрасль права в демократических правовых государствах, а государственным - в странах, где ценности конституционализма не утвердились.

Особое мнение о различии понятий "конституционное" и "государственное" право высказал К.В. Арановский, заявив, что термин "государственное право" является гораздо более широким, чем "конституционное право", так как сами государства с точки зрения мировоззренческой силы,

13

на которую они опираются, бывают разными: конституционными, если они основаны на идеалах свободы, ограниченного правления, равноправия, демократизма; бюрократическими; военно - полицейскими; теократическими и т.д. Соответственно следует именовать, по мнению К.В. Арановского, и ведущую отрасль права. Но в любом случае обобщающим термином должно выступать понятие "государственное право", поскольку речь идет об отрасли, в которой государство устанавливает основы своей организации и взаимоотношений с человеком и обществом (Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. 3 - е изд. М: Форум - ИНФРА - М, 1998).

Исходя из того что в настоящее время в связи с появлением конституций в большинстве стран мира и закреплением в них хотя бы формально основных принципов конституционализма наиболее распространенным является термин "конституционное право", именно он будет

использован в настоящем пособии как универсальное понятие, обозначающее ведущую отрасль права в зарубежных странах (а соответственно науку и учебную дисциплину).

Завершая общую характеристику конституционного права в первом из трех упомянутых значений, представляется необходимым подчеркнуть, что такой отрасли, как конституционное право зарубежных стран, разумеется, не существует. В каждой конкретной, отдельно взятой стране имеется основополагающая отрасль национального права, именуемая конституционным правом.

Наука конституционного права - это часть правоведения, представляющая собой систему знаний о конституционно - правовых принципах, нормах и институтах, а также об отношениях, породивших их и регулируемых ими, практике реализации конституционно - правовых норм и институтов, истории и закономерностях их развития, о различных конституционно - правовых взглядах и теориях.

Следует отметить, что самостоятельной науки конституционного права зарубежных стран не существует. В каждой стране наука конституционного права развивается как единое целое, конституционное право зарубежных стран - ответвление от этой единой науки. Методология науки включает формально - юридический, исторический, компаративный (сравнительно - правовой), социологический, статистический

14

и системный методы познания. Систему науки конституционного права образуют такие ее разделы, как общее понятие о конституционном праве зарубежных стран, основы теории конституции, конституционно - правовое регулирование статуса человека и гражданина, конституционные основы общественного строя, конституционные основы организации государственного механизма.

Конституционное право зарубежных стран как учебная дисциплина имеет предметом изучения опыт развития зарубежных конституционно - правовых норм и институтов, а также практики их реализации. Данная учебная дисциплина включает Общую и Особенную части. В рамках общей части осуществляется концептуальное изучение основных конституционно - правовых институтов при выявлении их общих черт и отдельных особенностей в мировой практике. Особенная же часть направлена на изучение основ конституционного права отдельных стран.

15

Вопросы и задания для самопроверки

1. Что составляет предмет конституционного права зарубежных стран?
2. Каковы источники конституционного права зарубежных стран?
3. Дайте понятие конституционного права зарубежных стран.

Лекция 2. КОНСТИТУЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Термин "конституция" происходит от латинского понятия *constitutio*, означающего "учреждение, установление, устройство". Глагол *constituere* ("устанавливать, постановлять") использовался в Древнем Риме для обозначения некоторых правовых актов. В современный правовой словарь данное понятие вошло примерно в XVIII в. Первоначально произошло это в Англии, предположительно с утверждением в английском языке слова *constitution* в его обыденном смысле ("устройство, состав, сложение, строение"). Но мировой конституционализм обязан Англии не только появлением своего основного термина. Буржуазные отношения начали развиваться в Англии раньше, чем в других странах. Поэтому именно в данном государстве исходя из потребностей нового класса буржуазии в свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств зародились (а точнее, возродились, получив разработку в античных государствах) идеи ограниченного свободой личности государственного правления как устройства государства, наилучшим образом соответствующего "целям общего блага". Эти идеи стали впоследствии краеугольным камнем конституционализма. В Англии появились и первые правовые акты, ограничивающие государственную власть (в лице монарха), ставящие ее под контроль коллегиального органа (первоначально - собрания баронов, а затем - выборного парламента) и запрещающие ей произвольно нарушать личную свободу. К их числу относятся Великая хартия вольностей 1215г., Хабеас корпус акт 1679 г., Билль о правах 1689 г. и некоторые другие. В Англии впервые появился и стал

16

действовать парламент как орган народного (а не сословного, как в те времена в Испании) представительства и главный ограничитель власти монарха. Поэтому Англию справедливо считают родиной конституционализма.

Современную форму - форму основного закона, комплексно регулирующего основы устройства государства и положения в нем человека, - конституция приобрела в Америке. Именно здесь в стремлении вырваться из - под угнетения английской Короны и не допустить такого угнетения со стороны нового государства, создаваемого для осуществления верховной власти над американскими штатами вместо Короны, были приняты документы, официально называвшиеся конституциями: сначала в 13 штатах - бывших английских колониях, а затем в 1787 г. в государстве, явившемся результатом их объединения, т.е. в США.

Новизна этих правовых актов состояла в том, что ими не только ограничивалась и строго разделялась государственная власть на три ветви с тем, чтобы не допустить ее узурпации и произвола по отношению к человеку, но и осуществлялась комплексная регламентация основ организации власти. В силу значимости для государственной организации конституция признавалась высшей юридической нормой и закреплялся особый усложненный порядок ее изменения. Вскоре первые конституции, комплексно регламентирующие основы устройства государства, были приняты в Европе, а именно в Польше и во Франции. С этих мероприятий начала формироваться концепция конституции как основного закона, существующего в государстве с целью достижения "общего блага".

В современном правоведении термин "конституция" имеет несколько значений. Прежде всего следует различать конституцию юридическую и конституцию фактическую. В самом общем виде можно сказать, что *юридическая конституция* - это система правовых норм, а *фактическая* - это система общественных отношений. Существуют разные подходы к пониманию социально - политической сущности таких норм и отношений. На начальном этапе развития мирового конституционализма доминировал подход, согласно которому юридическая конституция представляла собой систему норм, ограничивающих государственную власть, а

17

фактическая - комплекс реальных ограничений такой власти, т.е. это действующая система ограниченного правления. Впрочем, уже тогда высказывалась точка зрения о том, что фактическая конституция представляла собой то или иное соотношение социально - политических сил, а юридическая - запись этого соотношения на бумаге с целью юридического оформления баланса социальных интересов и осуществления управления государством с учетом этого баланса.

Представляется, что социально - политическую сущность конституции можно охарактеризовать наиболее глубоко и полно только с анализом обоих изложенных подходов. Действительно, само наличие конституции в том или ином государстве означает, что его власть в большей или меньшей степени является ограниченной, при этом в конституции должно быть отражено стремление не допустить произвола государства в отношении человека. В этом состояло ее изначальное предназначение. Но степень ограниченности государственной власти практически зависит от соотношения социальных и политических сил в пределах данной страны.

Предназначение конституции в обществе со временем перестало исчерпываться только ограничением государственной власти. В связи с тем что в условиях формальной свободы, провозглашенной первыми конституциями, были обострены многие социальные противоречия, в XX в. перед государством встали новые задачи - сглаживать эти противоречия, способствовать гармонизации различных социальных интересов, обеспечивать мирное существование человечества и т.д. Перемены такого масштаба не могли не получить отражения в современных конституциях, которые стали не только ограничивать власть государства, но и определять его активную роль в разрешении наиболее острых социальных проблем. Соответственно, социально - политическая сущность современных юридических конституций состоит в том, что они представляют собой систему норм, защищающих человека от произвола государства и вместе с тем устанавливающих механизмы осуществления им (государством) эффективного управления обществом и разрешения социальных конфликтов.

Фактической конституцией может считаться совокупность реальных взаимоотношений человека, государства и общества, характеризующихся отсутствием государственного

18

произвола и активной ролью государства в обеспечении стабильности, прогресса, безопасности общества и преодолении в нем социальных противоречий.

Термин "юридическая конституция" также используется в двух значениях: материальном и формальном. В материальном смысле конституция - это система правовых норм, регулирующих основы устройства общества, государства и положения человека в них. В формальном смысле конституция - это правовой акт (или - реже - несколько актов), обладающий наивысшей юридической силой среди актов внутреннего права и изменяемый в особом, усложненном по сравнению с иными законами порядке. Как правило, одни и те же нормы олицетворяют конституцию и в материальном, и в формальном смысле. Но есть исключения.

Так, в Великобритании конституция существует лишь в материальном смысле, поскольку в данной стране отсутствует правовой акт или система актов, обладающих высшей юридической силой и изменяемых в усложненном порядке: основы устройства государства, общества и положения человека в них регулируются здесь не только бесчисленным количеством законов, но и правовыми обычаями, судебными прецедентами, доктринальными источниками права. В то же время в некоторых странах имеются нормы, являющиеся конституционными чисто формально, т.е. только потому, что они включены в текст основного закона, с точки же зрения материального права они не представляют особой важности, например нормы Конституции Швейцарии о болотах и заболоченных местах особой красоты (ст. 78), об азартных играх и игорных домах (ст. 106).

Следует отметить, что чаще всего, употребляя термин "конституция", имеют в виду юридическую конституцию в формальном смысле.

Социально - политическую и юридическую сущность конституции невозможно уяснить в полной мере без обращения к анализу функций конституции.

Функции конституции - это направления ее воздействия на социальную действительность. К числу основных функций относятся: юридическая, политическая, идеологическая и интеграционная.

Юридическая функция заключается в том, что конституция - это главный источник права в стране. Конституция

19

обладает высшей юридической силой и является базой для развития текущего законодательства, которое развивает и конкретизирует ее положения и должно ей соответствовать.

Политическая функция означает, что конституция устанавливает основы организации публичной власти в данной стране, в частности статуса государства и общественных объединений, а также основы участия населения в осуществлении управления обществом, в принятии и исполнении управленческих решений, юридическими средствами оформляет и укрепляет (или наоборот, разрушает) политический режим, сложившийся в той или иной стране.

Идеологическая функция конституции выражается в том, что в принимаемом им основном законе государство наиболее четко заявляет о тех духовных ценностях, на которые оно ориентировано. В конституциях демократических государств это свобода личности, незыблемость прав человека, демократия, собственность, семья и т.п. Например, преамбула Конституции США провозглашает в числе главных целей принятия Конституции "содействие общему благосостоянию, а также обеспечение нынешнему и будущим поколениям благ свободы". Духовные ценности, провозглашаемые в конституциях недемократических государств, исходят из признания приоритета интересов общества и государства над интересами человека. Например, социалистические конституции в качестве высших ценностей нередко признают цели построения коммунизма и другие постулаты марксистско - ленинской идеологии. Мусульманские государства иногда провозглашают в своих конституциях приверженность ценностям ислама.

Наконец, важной функцией конституции является *интеграционная*, которая заключается в том, что, комплексно регулируя основы устройства общества и государства, конституция законодательно устанавливает нормы взаимодействия и согласования различных социальных интересов, обеспечивает единство экономического пространства, территории данной страны, способствует функционированию общества как целостной системы.

Социально - политическая и юридическая сущность любой конституции, а также ее функции в обществе и государстве получают предметное выражение в ее содержании. **Содержание конституции** определяется предметом правового регулирования данного документа. Такой предмет включает множество объектов, блоков общественных отношений,

20

регламентируемых конституциями. Предмет конституции не оставался неизменным. Первые конституции регулировали лишь три объекта: устройство центральной власти государства, его территориальную организацию, права и свободы человека и гражданина. Причем права и свободы получали закрепление не во всех конституциях первого поколения, хотя и признавались смыслом принятия конституций. Незыблемость прав человека нередко как бы подразумевалась в силу естественного характера их происхождения. Например, Конституция США в своем первоначальном тексте прав человека почти не отражала.

Впоследствии круг объектов конституционного регулирования стал постепенно расширяться. Такое расширение во многом происходило и происходит в связи с изменением социально - политической сущности конституции, которая, как уже указывалось, постепенно стала все более активно регулировать институты гражданского общества и социальные задачи государства. Как следствие, в XX в. конституцией стали закрепляться не только личные и политические, но и экономические, социальные и культурные права и свободы человека и гражданина. Кроме того, конституции начали регулировать отношения между трудом и капиталом, национальные отношения, духовно - культурные и экономические отношения наибольшей важности, формулируя соответствующие задачи государства и правила поведения иных субъектов в указанных областях жизни. Иными словами, конституции постепенно вышли за пределы регламентации чисто политической сферы общественных отношений и стали подвергаться регулированию не только основы устройства государства и положения человека в нем, но и основы устройства гражданского общества, его экономической, социальной и духовно - культурной сфер, а также основы их взаимодействия с государством.

Расширение круга объектов конституционного регулирования обусловлено научно - техническими новшествами. Так, информатизация общества потребовала занесения в "реестр" конституционных прав и свобод блока информационных прав. Появились и новые гарантии,

защищающие свободу человека и само его физическое существование от негативного воздействия научно - технического прогресса. Так, послевоенные конституции закрепляют право на тайну

21

не только переписки, но и телеграфных, телефонных сообщений; запрещают проведение научных, в том числе медицинских, опытов без добровольно выраженного согласия лица; наконец, вступившая в силу в 2000 г. гл. 2 Конституции Японии, включающая единственную статью, устанавливает: "Искренне стремясь к международному миру, основанному на справедливости и порядке, японский народ на вечные времена отказывается от войны как суверенного права нации, а также от угрозы или применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров" (ст. 9).

Значительное развитие в послевоенных конституциях получил институт конституционного контроля. Все большее число стран включает в тексты своих конституций отдельные главы или разделы, посвященные регулированию вопросов финансовой системы (Япония, ФРГ, Польша, Румыния, Швейцария и др.), чрезвычайного положения (ФРГ, Бразилия и др.), статуса органов государственного контроля, выделяемых в самостоятельный вид органов государства (Польша, Словакия и др.).

Вместе с появлением новых объектов претерпевают определенные изменения и традиционные объекты конституционного регулирования. Так, право собственности стало регулироваться с середины XX в. с учетом ее социальной функции, которая означает, что собственность должна использоваться собственником не только в его интересах, но и в интересах общества. Возникли новые подходы к регулированию организации и деятельности государства - использование нетипичных форм правления, появление тенденции регионализации государств, закрепление в конституциях основных принципов государственной политики, которые все чаще отражаются в использовании таких конституционных характеристик государства, как правовое, светское, социальное, демократическое.

Эффективность реализации функций конституции и положений ее содержания не в последнюю очередь зависят от того, как организованы ее нормы и институты, т.е. какова ее форма. **Форма конституции** - это способ организации и выражения конституционных норм и институтов. В зависимости от специфики формы различают писанные и неписанные конституции.

22

Писанные конституции представляют собой единый правовой акт или несколько таких актов, число которых обозримо. Писанные конституции, в свою очередь, подразделяются на кодифицированные и некодифицированные. Если конституция представлена одним документом, она является кодифицированной, если комплексом правовых актов - некодифицированной. Примеры кодифицированных конституций - Конституции США, Италии, Основной Закон ФРГ и т.д. Некодифицированная писаная конституция существует, например, в Швеции, где она состоит из четырех нормативных актов (Формы правления 1974 г., Акта о престолонаследии 1810г., Акта о свободе печати 1874 г. и Основного закона о свободе высказываний 1991 г.).

Неписанные конституции - это конституции, состоящие из необозримого числа источников, среди которых существуют как писанные (акты парламента, судебные прецеденты), так и устные (конституционные обычаи или соглашения). Причем последние имеют очень большой удельный вес, что и отражает характеристика конституций данной разновидности как неписаной. Неписанные конституции существуют в Великобритании и некоторых ее бывших колониях (Австралия, Новая Зеландия и др.).

Большинство современных конституций - это кодифицированные писанные конституции. Кодифицированные конституции имеют определенную логическую структуру, придающую всему документу внутреннее единство. В настоящее время в большинстве стран такая структура более или менее унифицирована и стандартна. Она включает преамбулу, основную часть, а также заключительные, переходные и дополнительные положения.

Содержание и форма конституций периодически подвергаются изменениям. Полное или частичное изменение текста конституции называется конституционной реформой. Полная конституционная реформа означает введение в действие новой конституции при

одновременном прекращении действия прежней. Частичная конституционная реформа проводится, как правило, путем изменения отдельных положений основного закона, т.е. внесения поправок в его текст.

По способам проведения конституционных реформ конституции подразделяются на октроированные, договорные

23

и народные. Октроированные конституции - это конституции дарованные. Изначально дарование конституций осуществлялось монархом (например, дарованными являются конституции Японии, Марокко, Монако и др.). После Второй мировой войны дарование конституций стали осуществлять метрополии при изменении формы или прекращении колониального господства. Таким способом были приняты конституции более 30 стран Британского Содружества.

Договорные конституции принимаются путем соглашения между несколькими субъектами - монархом и парламентом, объединяющимися в федерацию государствами и др. Например, договорными можно считать английские конституционные акты XVII - XVIII вв.

Народные конституции - это конституции, источником принятия которых является население страны в лице избирательного корпуса. Народные конституции принимаются либо непосредственно гражданами, т.е. референдумом (например, конституции Франции, Испании и др.), либо парламентом (например, Конституция Японии) или учредительным собранием (конституантой), т.е. органом, специально созываемым для разработки, а часто и принятия новой конституции и после этого обычно распускаемым (например, Конституция Болгарии). Известны случаи, когда способы принятия народных конституций комбинировались. Так, Конституция Италии была разработана Учредительным собранием и принята референдумом. В некоторых странах учредительное собрание после принятия конституции преобразовывалось в парламент (например, в Греции в 1975 г.).

Следует отметить, что большинство современных зарубежных конституций - это конституции народные.

По порядку проведения конституционных реформ конституции подразделяются на гибкие и жесткие. Гибкие конституции изменяются в том же порядке, что и простые законы или другие источники права. Для жестких конституций характерен особый, усложненный порядок их изменения. Элементами жесткого порядка могут быть требование квалифицированного большинства голосов в органе, принимающем поправку или новую конституцию, для того чтобы они считались принятыми; необходимость созыва учредительного собрания; ратификация конституции или поправки

24

к ней субъектами федерации, повторным голосованием в парламенте или учредительном собрании (двойной вотум) либо референдумом и т.п. Некоторые положения жестких конституций вообще не могут быть пересмотрены: например, форма правления в конституциях Италии, Франции и некоторых других. В то же время Конституция Мексики в целом объявлена не подлежащей пересмотру. Встречаются и временные ограничения изменения жестких конституций. Например, Конституция Греции разрешает пересмотр только по истечении пяти лет после окончания процедуры предыдущего пересмотра (ч. 6 ст. 110). В ряде конституций содержится запрет их пересмотра в период действия чрезвычайного или военного положения в стране. Например, согласно § 1 ст. 60 Конституции Бразилии "Конституция не может изменяться во время действующих федерального вмешательства, состояния обороны или чрезвычайного положения".

Большая часть современных конституций - это конституции жесткие. Такая жесткость необходима для придания им стабильности и авторитета как основным законам страны.

Результатом проведения конституционных реформ является изменение конституций, преобразование их содержания и формы в соответствии с изменяющимися потребностями времени. При всем своеобразии конституционного развития каждой конкретной страны в мировом конституционном процессе отчетливо просматриваются четыре этапа развития конституций.

Первый этап начался во второй половине XVIII в. принятием конституций в Америке, Польше и Франции и продолжался до начала Первой мировой войны. Для него характерны признание главной идеей конституционализма стремление оградить человека от произвола государства и исходя из этого охватить конституционным регулированием в основном три блока отношений: права человека, устройство высшей власти, территориальную организацию государства. Первые конституции признавали права человека естественными и неотчуждаемыми, при этом они подвергали регламентации преимущественно личные и политические права, которые стали признаваться ранее других, так как имели непосредственное отношение к проблеме ограничения государственной

25

власти. Из социально - экономических прав в первых конституциях упоминалось лишь право собственности, признаваемое "священным и неприкосновенным". На данном этапе конституции появились преимущественно в странах Европы и Америки, в то время как на африканском и азиатском континентах конституции были приняты лишь в отдельных странах (в Южно - Африканском Союзе в 1909 г., в Либерии в 1847 г., в Японии в 1889 г., в Иране в 1906 г.).

Второй этап развития мирового конституционализма охватывает период между Первой и Второй мировыми войнами и характеризуется зарождением тенденции социализации (например, в Веймарской конституции появились разделы "общественная жизнь", "хозяйственная жизнь", "религия и религиозные общества", "просвещение и школа"), а также появлением конституций новой - социалистической - модели, которая была представлена Основными законами РСФСР 1918 г. и 1937 г., а также СССР 1924 г. и 1936 г., Монголии 1940 г. Конституциям социалистической модели свойствен отход от изначальных ценностей конституционализма, гипертрофированность зародившейся тенденции социализации и классовый характер регулирования большинства общественных отношений: естественное происхождение прав и свобод, а также автономия личности отрицались, человек оказался подчиненным государству и мог осуществлять свои права только в "интересах социалистического строительства", принцип народного суверенитета был подменен идеей диктатуры пролетариата, частная собственность запрещалась, зато другие экономические права, и прежде всего право на труд, были признаны основополагающими в системе прав и свобод, провозглашались руководящая роль коммунистической партии и господство одной - марксистско - ленинской - идеологии и т.п.

Третий этап конституционного развития начался после Второй мировой войны и продолжался примерно до окончания 80 - х гг. XX в. Он характеризуется противоборством западной и социалистической моделей конституций, расширением географии мирового конституционализма. Именно в этот период были приняты конституции в большинстве государств мира. В развивающихся странах конституции ориентировались в основном либо на социалистическую, либо на западную модели.

26

Начало четвертого этапа конституционного развития связано с крушением мировой социалистической системы и демократизацией конституций в соответствующих странах. Процесс, начавшийся на рубеже 80 - 90 - х гг. XX в. и продолжающийся до настоящего времени, характеризуется восстановлением господства западной модели конституционализма, которая вновь становится универсальной (конституции социалистического типа продолжают существовать лишь в небольшом числе государств: в Китае, на Кубе, в Северной Корее и во Вьетнаме).

Историческая эволюция конституций выявляет определенные тенденции развития социализации. Конституционные нормы все шире регулируют основы устройства не только государства (как это делали первые конституции), но и общества в целом, т.е. не только собственно политические, но и экономические, социальные и культурные отношения. Речь идет о задачах государства в соответствующих сферах, социальных, экономических и культурных правах, отношениях труда и капитала, статусе малочисленных народов, политических партий, профсоюзов, реже - организаций предпринимателей и работодателей и иных общественных объединений; в конституциях появились также положения, направленные на предотвращение или смягчение социальных конфликтов, установление социального предназначения собственности и т.д.

Демократизация - это еще одна тенденция развития конституций и конституционного права, проявляющаяся в расширении у человека юридически признанных и гарантированных возможностей влиять на публичную власть и отстаивать свои интересы во взаимоотношениях с ней. Она выражается в разрастании избирательного корпуса, в увеличении круга политических прав, в появлении административной юстиции, активизации институтов непосредственной демократии и т.п.

Интернационализация конституций - это тенденция, выражающаяся в усилении взаимовлияния конституций различных стран, а также конституций и международного публичного права.

Стабильность и высокий авторитет конституции как основного закона обеспечивается не только жестким порядком ее изменения и наивысшей среди национальных правовых

27

актов юридической силой, но и особой формой правовой защиты, в качестве которой выступает конституционный контроль. **Конституционный контроль** - это процедура проверки актов и действий органов и учреждений публичной власти (а иногда и частных лиц) на предмет их соответствия конституции. Конституционный контроль существует только в тех странах, в которых есть писанные конституции, обладающие высшей юридической силой. Его цель заключается в том, чтобы исключить существование в данном государстве правовых актов, противоречащих его основному закону.

Начало конституционному контролю в современном понимании было положено в Северной Америке - там, где были приняты первые конституции в формальном смысле. Именно в США конституционный контроль был введен в правовую практику (хотя в американской Конституции об этом не говорится ни слова) в конце XVIII в. - начале XIX в. Вскоре данный институт был заимствован некоторыми государствами Латинской Америки, а в начале XX в. - и рядом европейских стран. Но Европа после Первой мировой войны выработала собственную модель конституционного контроля: если в США он осуществляется судами общей юрисдикции, то европейские конституции (начиная с Федерального конституционного закона Австрии 1920 г.) предусматривают наличие в стране специализированного органа конституционного контроля - как правило, конституционного суда, относящегося к системе высших органов власти государства (или субъекта федерации).

Органы, осуществляющие конституционный контроль, - это его субъекты. Следует отметить, что в большем или меньшем объеме конституционным контролем занимается большинство органов публичной власти. Например, любой орган может отменить принятый им же правовой акт исходя из того, что он противоречит конституции. Главы государств многих стран могут налагать вето на законы, принятые парламентом, в том числе по мотивам их противоречия конституции. Отменять правовые акты отдельных министров может правительство, опять же среди других мотивов - из-за их противоречия конституции. Вместе с тем во многих современных государствах существуют органы, которые могут проверить на предмет конституционности широкий круг правовых актов, прежде всего законы, а в некоторых странах - также действия должностных лиц, а

28

иногда и частных лиц. Именно такие органы и принято называть органами конституционного контроля. Чаще всего в качестве органов конституционного контроля выступают суды: специализированные конституционные суды (существующие в рамках европейской модели конституционного контроля) или суды общей юрисдикции (характерные для американской модели данного института). В ряде стран конституционный контроль осуществляется квазисудебными органами (Конституционный совет во Франции). В социалистических странах конституционный контроль, как правило, осуществляется законодательными органами, которые могут отменять правовые акты, принятые ими самими, правительством, министерствами, ведомствами, а также нижестоящими представительными и исполнительными органами власти. Наконец, в ряде исламских государств конституционным и религиозным контролем занимаются особые органы, состоящие не только из юристов, но и из богословов. Вместе взятые, органы конституционного контроля, существующие в той или иной стране, образуют систему конституционной юстиции.

Объекты конституционного контроля - это правовые акты и действия, которые могут быть проверены на предмет соответствия конституции. Круг таких объектов в разных государствах неодинаков. К их числу относятся прежде всего законы, иные правовые акты парламента, не вступившие в силу международные договоры, акты исполнительной власти государства, а иногда и местного самоуправления, действия (бездействие) должностных лиц государства, в ряде стран также акты и действия общественных объединений и других частных лиц. Например, в Испании согласно Органическому закону о Конституционном трибунале проверке по вопросу о соответствии Конституции могут подвергаться уставы автономных сообществ и другие органические законы, прочие законы, правовые акты, имеющие силу закона, международные договоры, регламенты палат Генеральных кортесов, законы и имеющие силу закона правовые акты автономных сообществ, регламенты законодательных собраний этих сообществ.

Процедура конституционного контроля включает стадии обращения в орган конституционного контроля, подготовки дела к слушанию, рассмотрения спора, вынесения решения и вступления его в юридическую силу.

29

Круг субъектов, обладающих правом обращения в орган конституционного контроля, в различных странах неодинаков. Естественно, наиболее широк он в тех государствах, где конституционный контроль осуществляется судами общей юрисдикции, включая по сути всех субъектов, имеющих право обратиться в суд, а также сами суды. Что же касается стран, в которых имеется специализированный орган конституционного контроля, то к числу субъектов, имеющих право инициировать конституционное судопроизводство, чаще всего относятся глава государства, парламент и правительство страны, органы власти субъектов федерации, автономных, а иногда и местных единиц, суды, в ряде государств - граждане. Кроме того, реже к числу субъектов инициирования процедуры конституционного контроля относятся определенные общественные объединения (например, в Бразилии - национальные профсоюзы), некоторые должностные лица и парламентарии (в Португалии - министры, генеральный прокурор, председатель парламента, группы депутатов). Конституция Португалии предоставляет право инициирования процедуры конституционного контроля также юридическим лицам. При этом граждане имеют право обращаться в орган конституционного контроля, как правило, только в случае нарушения их конституционных прав. Сами же органы, осуществляющие конституционное правосудие, лишь в немногих странах могут по собственной инициативе начинать судебный процесс.

Конституционный контроль можно подразделить на различные виды по ряду оснований.

Например, *по времени проведения* конституционный контроль может быть предварительным и последующим: в первом случае акт проверяется до вступления в силу, во втором - после. Наиболее распространенным в мировой практике является последующий контроль. Предварительный же существует, например, во Франции, Дании.

По правовым последствиям признания акта неконституционным различают постановляющий и консультативный контроль. При использовании постановляющего контроля признание акта неконституционным ведет к утрате им юридической силы, в то время как консультативный контроль заключается лишь в даче рекомендаций органу, издавшему акт, о его отмене. Мировой практике известна и смешанная разновидность конституционного контроля, когда постановление

30

его органа о признании акта противоречащим конституции может быть отменено парламентом или нуждается в утверждении последнего.

По порядку инициирования конституционный контроль подразделяется на обязательный, осуществляемый в силу закона, и факультативный, проводимый только по инициативе какого-либо управомоченного субъекта. В наибольшей степени распространен факультативный контроль. Обязательному же подлежат, например, все органические законы и регламенты палат парламента во Франции.

В зависимости от соотношения органа, принявшего акт, и органа, осуществляющего конституционный контроль, последний делится на *внутренний* и *внешний*. Внутренний

проводится самим органом, принявшим акт, а внешний - иным органом. В силу того что внешний контроль является наиболее эффективным, распространен в мировой практике именно он. Внутренний же контроль применяется в основном в социалистических странах, в которых подконтрольность представительных органов - советов - каким бы то ни было органам считалась противоречащей принципу их полновластия, а следовательно, недопустимой.

По основанию проведения конституционный контроль бывает абстрактным и конкретным. При использовании конкретного контроля правовой акт может быть подвергнут проверке только в связи с рассмотрением в суде или ином органе какого - либо дела по его применению, а абстрактный конституционный контроль проводится вне связи с проблемами применения проверяемого акта. В США и некоторых других странах англо - саксонской правовой системы применяется только конкретный контроль, в большинстве же государств он может иметь как абстрактный, так и конкретный характер.

По предмету проверки различают материальный и формальный конституционный контроль. Материальный контроль предполагает проверку соответствия конституции содержания проверяемого правового акта, а формальный - процедуры его принятия. Большая часть стран мира допускает и ту и другую форму контроля.

Виды конституционного контроля, выделяемые в рамках приведенных классификаций, по - разному сочетаются и используются в странах мира. Но существует и целый ряд общих, типичных для некоторых групп стран подходов к такому

31

использованию видов конституционного контроля. В зависимости от этого можно выделить *четыре модели*, или системы, конституционного контроля: американскую, европейскую, исламскую и социалистическую.

Американская модель конституционного контроля характеризуется прежде всего тем, что она осуществляется судами общей юрисдикции. Следовательно, в ее рамках используется лишь последующий, децентрализованный, конкретный, материальный, факультативный и постановляющий контроль.

Европейская модель предполагает осуществление конституционного контроля специализированным судебным или квазисудебным органом - единственным в стране, относящимся к числу высших органов государственной власти и не имеющим нижестоящих органов (в федеративных государствах собственные органы конституционного контроля имеют также субъекты федерации). В рамках европейской модели могут использоваться как конкретный, так и абстрактный, как последующий, так и предварительный, как формальный, так и материальный, как обязательный, так и факультативный, как постановляющий, так и рекомендательный виды конституционного контроля. При этом он бывает только централизованным.

Исламская модель конституционного контроля с точки зрения организации примыкает к европейской, будучи осуществляемой специализированными органами в централизованном порядке, но имеет в качестве основной цели обеспечение соответствия законодательства не только конституции, но и принципам ислама.

Наконец, в рамках *социалистической* модели конституционного контроля проверка соответствия правовых актов основному закону осуществляется представительными законодательными органами.

32

Вопросы и задания для самопроверки

1. Что означает термин "конституция"?
2. Каковы форма и содержание конституции?
3. Назовите функции конституции.
4. Раскройте понятие конституционного контроля.

Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина - это один из важнейших институтов конституционного права, который рассматривается как *основа конституционализма*, поскольку обеспечение свободы личности - это основная цель принятия конституции в правовом демократическом государстве. Юридическим выражением свободы человека в обществе и ее неизбежных пределов являются признаваемые за ним права и возлагаемые на него обязанности.

Конституционные права и свободы человека и гражданина - это *наиболее значимые для человека меры возможного поведения*, получившие отражение в конституции. Конституционные обязанности человека и гражданина - это зафиксированные в конституции данной страны важнейшие долженствования, подлежащие исполнению физическими лицами в пределах, установленных конституцией или законами.

Следует иметь в виду, что наиболее обстоятельно конституционное право регламентирует **политические права и свободы**: такая регламентация осуществляется не только в самой конституции, но и в других законах, являющихся источниками конституционного права. Права и свободы иных разновидностей регулируются конституционным правом лишь в основном - только в том объеме, в котором они получили отражение в конституции.

При ознакомлении с содержанием зарубежных конституций легко обнаружить, что для обозначения юридических

33

возможностей человека и гражданина в тексте конституции используют два понятия: права и свободы. Провести между ними строгое юридическое различие не представляется возможным. Об этом убедительно свидетельствуют конституционные формулировки типа право пользоваться той или иной свободой, право на такую - то свободу, право свободно что - то делать или не делать (например, согласно ст. 19 Конституции Испании испанцы имеют право свободно выбирать место жительства и передвигаться по территории страны), а также то, что одни и те же виды возможного поведения в конституциях одних стран именуются правом, в других - свободой (например, право собираться мирно и без оружия закреплено в ст. 8 Основного закона ФРГ, а свобода организации мирных собраний и участия в них - в Конституции Польши).

В большинстве конституций *все признаваемые ими права и свободы юридически равнозначны*. Но имеется и другой подход: среди конституционных прав и свобод выделяется группа прав, именуемых основными. В их число включены конституционные права и свободы, обладающие, по мнению разработчиков соответствующей конституции, особой значимостью. Такой подход реализован, например, в Основном законе ФРГ, первый раздел которого называется "Основные права", в Конституции Индии, имеющей одноименную третью часть, Конституции Испании (раздел 1). Однако права и свободы регламентируются не только в указанных, но и в других разделах (частях) данных конституций. Юридическое значение такого разграничения конституционных прав и свобод заключается в том, что основные права пользуются повышенной степенью конституционной защиты. В частности, в Германии и в Испании только при нарушении основных, а также специально указанных в конституции прав любое лицо может обратиться за их защитой в конституционный суд (п. 4 - а ст. 93 Основного Закона ФРГ; п. "в" ч. 1 ст. 161 Конституции Испании).

Существует *два способа формулирования прав и свобод*: позитивный и негативный. *Позитивный* способ предполагает наличие констатации, что субъект имеет право (вправе, может) совершить то или иное деяние. Негативный означает лишь запрет каких - либо деяний, нарушающих то или иное право или свободу, а иногда и ограничений, пределов

34

их реализации (т.е. само право при использовании негативного способа не называется, а подразумевается). Примером позитивного формулирования права является норма ст. 17 Конституции Италии: "Граждане имеют право собираться мирно и без оружия". *Негативный* способ получил наиболее яркое выражение в статьях американского Билля о правах. Так, его первая статья гласит: "Конгресс не должен издавать законов, устанавливающих какую - либо

религию или запрещающих ее свободное исповедание...". Ясно, что таким образом устанавливается свобода совести. Негативный способ формулирования прав и свобод в наибольшей степени характерен для стран англо - саксонской правовой системы, а позитивный - для европейской.

Историческая эволюция прав и свобод в конституциях зарубежных стран в целом прошла те же этапы, что и эволюция самих конституций.

Конституционные права и свободы человека и гражданина базируются на комплексе принципов. Система и содержание конституционных принципов прав и свобод человека и гражданина неодинаковы в различных конституциях. К их числу в демократических государствах относятся признание естественного характера прав и свобод, равноправие, верховенство международного права в сфере прав человека. В социалистических конституциях главными принципами правового положения личности являются классовый характер прав и свобод, а также соответствие содержания и использования прав и свобод целям социалистического строительства. Конституции исламских государств признают в качестве основного принципа правового статуса физических лиц соответствие признаваемых за ними прав принципам ислама.

Естественное происхождение важнейших прав и свобод означает их возникновение у каждого человека с момента рождения, прекращение только со смертью и недопустимость их отчуждения кем бы то ни было. Наиболее ярко данный принцип выражен в ст. 2 французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., сохраняющей свое действие в настоящее время: "Целью всякого политического объединения является сохранение естественных и неотчуждаемых прав человека". Следует отметить, что если на начальных этапах развития конституционализма данный принцип имел чрезвычайно широкое распространение (хотя

35

в странах с германской правовой системой он традиционно не закреплялся), то сейчас не все демократические конституции признают естественный характер прав человека, придерживаясь позитивистского подхода: государство гарантирует лишь те права, которые зафиксированы в его конституции и законодательстве. Так, Основной Закон ФРГ признает непосредственно действующими правами, обязывающим законодательство, исполнительную власть и правосудие, только основные права, зафиксированные в конституции (ст. 1).

Равноправие предполагает равный объем основных прав и свобод у людей, одинаковые возможности всех по реализации и защите основных прав и обладание равными обязанностями. Принцип равноправия часто формулируется в тексте конституций как равенство перед законом независимо от каких бы то ни было обстоятельств, реже - как равенство перед законом и судом, нередко особо подчеркивается равноправие независимо от пола.

Следует, однако, иметь в виду, что принцип равноправия никогда не абсолютизировался. Это естественно: полное равенство всех в правах невозможно. Так, граждане обладают в своем государстве большим объемом прав и свобод, чем иностранцы и лица без гражданства. Кроме того, социальные государства в своих конституциях и законах предоставляют определенные льготы и привилегии наименее защищенным слоям населения: инвалидам, малоимущим, безработным, людям старшего возраста и т.д. Но различия в правовом статусе физических лиц не должны носить индивидуальный характер и ущемлять чьи - то основные права.

Принципу равноправия противоречит институт трайбализма. Данным термином обозначается практика предоставления привилегий выходцам из той племенной группы, клана, к которым принадлежит лидер государства или правящая политическая группировка. Наибольшее распространение трайбализм получил в странах Тропической Африки.

Принцип *верховенства международного права* в сфере прав человека стал закрепляться в конституциях зарубежных стран после Второй мировой войны, поскольку именно с этого времени мировое сообщество признало своей главной целью защиту прав человека. Например, ст. 10 Конституции Испании устанавливает: "Входящие в Конституцию положения об основных правах и свободах должны толковаться

36

в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека и международными договорами и соглашениями по этим вопросам, которые ратифицированы Испанией".

Юридической предпосылкой возникновения ряда прав и свобод является гражданство данной страны. **Гражданство** - это устойчивая правовая связь лица с государством, порождающая комплекс их взаимных прав и обязанностей. Гражданин (в отличие от иностранца) приобретает право участвовать в управлении государством, находиться под его покровительством, он обязан соблюдать законы государства, где бы он ни находился, а также участвовать в защите его от вооруженной агрессии. Государство же обязано оказывать своим гражданам защиту и покровительство и распространяет на них свой суверенитет. Кроме того, граждане обладают правом свободного въезда в свою страну и выезда из нее. Свобода выезда означает, что в отношении граждан, как правило, не могут быть применены депатриация и экстрадиция.

Депатриация - это высылка лица за пределы государства, применяемая в качестве санкции за правонарушение, совершенное на территории данного государства. **Экстрадиция** - это выдача лица иностранному государству по требованию последнего за правонарушение, совершенное на его территории. Недопустимость депатриации и экстрадиции устанавливает, например, Конституция Болгарии: "Гражданин Республики Болгарии не может быть выслан из нее или выдан другому государству" (ст. 25). Впрочем, конституции ряда стран содержат ограничения депатриации и экстрадиции также в отношении иностранцев и лиц без гражданства. Так, ст. 19 Конституции Румынии устанавливает, что "иностранцы и апатриды могут быть выданы иностранному государству только на основании международной конвенции или на условиях взаимности". Конституция Италии запрещает выдачу иностранцев за политические преступления (ст. 10).

Конституции некоторых государств расширяют круг прав, принадлежащих только их гражданам. Например, Конституция Испании признает только за гражданами права на образование, на объединение в профсоюзы (ст. 27, 28), Конституция Польши - право на социальное обеспечение (ст. 67), Конституция Болгарии - право на объединение,

37

свободу собраний, право на обращение в государственные органы, право на труд, право на социальное страхование (ст. 43, 44, 45, 48, 51).

Иногда в тексте конституций понятие "граждане" заменяется обозначением этнической группы, вокруг которой государство сформировалось. Таковы термины "немцы", "испанцы", используемые в соответствующих конституциях. Однако конституции, как правило, содержат разъяснения о том, что данные понятия характеризуют не этническую, а именно государственно - правовую принадлежность соответствующих лиц. Так, Основной Закон ФРГ в ст. 116 устанавливает, что "немцем по смыслу настоящего Основного Закона является, если иное не установлено законом, каждый, кто обладает немецким гражданством или кто нашел убежище на территории Германской империи по состоянию ее на 31 декабря 1937 г. в качестве беженца или изгнанника германского происхождения, или его супруга, или потомок".

Правовое регулирование института гражданства осуществляется, как правило, конституциями и специальными законами о гражданстве. В мировой практике имеется целый ряд оснований приобретения и прекращения гражданства. К числу **оснований его приобретения** относятся следующие.

1. **Филиация**, или приобретение гражданства *по рождению*. Приобретение гражданства по рождению возможно на основании "права крови" или "права почвы". "Право крови" означает, что если родители ребенка на момент его рождения являются гражданами данного государства, то и ребенок становится его гражданином по рождению. "Право почвы" предполагает, что ребенок, родившийся на территории данного государства, является его гражданином. "Право почвы" и "право крови" по - разному сочетаются в различных государствах. В европейских странах доминирует "право крови", а в американских оба основания выступают равноправными и самостоятельными, что вполне объяснимо. Если традиционно приоритетной задачей демографической политики европейских стран является стремление к сохранению этнического единства, то население американских государств в основном исторически формировалось за счет эмиграции, чему и благоприятствует "право почвы".

38

2. **Натурализация**, или приобретение гражданства *по заявлению*, т.е. прием в гражданство, осуществляется при наличии определенных условий. Как правило, это совершеннолетие и

дееспособность заинтересованного лица, установленный законом срок его проживания на территории страны, знание государственного языка, наличие средств к существованию и т.п.

3. *Восстановление* в гражданстве осуществляется в отношении лица, которое ранее имело гражданство данного государства, но затем его утратило.

4. *Оптация, или выбор гражданства*, - это приобретение гражданства при расширении территории данного государства, когда жителям присоединяемого региона предоставляется возможность сохранить прежнее гражданство или приобрести новое.

Наиболее типичные **основания прекращения гражданства** перечислены ниже.

1. *Отказ от гражданства или выход из него* - это добровольное прекращение гражданства. Отказ от гражданства осуществляется по заявлению лица в компетентные органы. В выходе не может быть отказано только по основаниям, указанным в законе.

2. *Лишение гражданства* - это принудительное его прекращение по инициативе государства, применяемое как санкция за определенное правонарушение. Круг таких правонарушений достаточно узок. Это, как правило, государственная измена, поступление на службу к иностранному государству без разрешения компетентного органа данного государства, приобретение гражданства незаконным путем. Обычно лишение гражданства может применяться только к натурализованным гражданам. Например, Конституция Испании устанавливает, что "ни один испанец по происхождению не может быть лишен своего гражданства" (ст. 11). Как правило, лишение гражданства допускается лишь в течение определенного времени после натурализации. В Великобритании, например, такой срок составляет 5 лет. Некоторые конституции устанавливают полный запрет лишения гражданства: "польский гражданин не может утратить польское гражданство, если он сам от него не откажется", - гласит ст. 34 Конституции Польши.

39

Бипатриды - это лица, имеющие двойное гражданство. Оно может возникнуть в результате коллизии законодательства о гражданстве двух государств. Законодательство демократических государств обычно допускает наличие у своих граждан гражданства еще и другого государства (других государств), но не поощряет этого, устанавливая, например, ограничения занятия некоторых должностей в государстве соответствующими лицами, а также не признавая наличия у своих граждан прав и обязанностей, вытекающих из гражданства другого государства. Такие права и обязанности могут признаваться путем заключения международных договоров на основе взаимности.

Помимо лиц, имеющих гражданство данного государства, на его территории находятся иностранцы и апатриды. *Апатриды (аполиды)* - это лица без гражданства, т.е. лица, не имеющие юридически значимых доказательств наличия у них гражданства какого бы то ни было государства. Апатризм может возникнуть в результате коллизии законодательства о гражданстве различных стран или как следствие прекращения у лица гражданства. Как правило, в законодательстве о гражданстве содержатся нормы, направленные на уменьшение случаев отсутствия гражданства.

В демократических государствах на лиц, не имеющих гражданства данного государства, т.е. на иностранцев и апатридов, распространяется национальный правовой режим. Это означает, что иностранцы в основном приравниваются по правовому статусу к гражданам, т.е. обладают теми же правами и обязанностями, что и граждане, если иное не предусмотрено в законе. Как уже подчеркивалось, иностранцы не обязаны участвовать в защите страны от вооруженной агрессии, нести военную службу, часто не имеют права занимать определенные должности, участвовать в выборах, свободно въезжать в страну и др. Впрочем, избирательные права, особенно на местных выборах, а также свобода въезда в страну все чаще предоставляются иностранцам на основе взаимности согласно международным договорам.

Особую категорию иностранцев составляют лица, получившие в стране убежище. Демократические конституции предоставляют право убежища, как правило, лицам, преследуемым в других странах по политическим, религиозным,

научным и иным мотивам. Например, ст. 16 - а Основного Закона ФРГ устанавливает, что "лица, преследуемые по политическим мотивам, пользуются правом убежища". Следует иметь в виду, что предоставление убежища не означает автоматического приобретения гражданства.

Конституционные права и свободы могут быть **классифицированы** по множеству оснований.

По составу субъектов того или иного права или свободы их можно подразделить на права человека и права гражданина. Такое разграничение прав и свобод впервые было использовано французской Декларацией 1789 г. Права человека признаются на территории данного государства за всеми людьми независимо от гражданства. Их субъекты обозначаются в тексте конституций словами "все", "каждый", "всякий". Правами же гражданина обладают только граждане данной страны. Их адресаты чаще всего так и именуются: "граждане". В демократических государствах большая часть конституционных прав - это права человека. Конституции ряда стран (социалистических, например Китая, а также США) права физических лиц на права человека и права гражданина не подразделяют.

По способу осуществления права и свободы можно классифицировать на коллективные и индивидуальные. Коллективные могут быть реализованы только группой людей (например, право на забастовку), а индивидуальные - как совместно несколькими людьми, так и в одиночку. Большинство прав и обязанностей имеет индивидуальный характер.

По сферам общественных отношений конституционные права и свободы делятся на гражданские или личные, политические, экономические, социальные и культурные. Личные права и свободы - это права человека в сфере его частной жизни, т.е. его возможности как суверенной, обособленной, автономной от общества личности (право на жизнь, достоинство, неприкосновенность: личную, частной жизни и жилища, свобода передвижения, вероисповедания, мысли и слова и т.д.). Эти права устанавливают пределы вмешательства кого бы то ни было, в том числе государства, в жизнь человека.

Политические права и свободы - это права, позволяющие человеку оказывать воздействие на публичную власть (право избирать и избираться, право на равный доступ к государственной службе и на участие в отправлении правосудия,

41

свобода союзов, собраний, шествий, петиций). Указанные права признаются за людьми как за членами политического сообщества, т.е. государства. Поэтому по преимуществу они являются правами гражданина.

Наконец, экономические, социальные и культурные права и свободы - это права, признаваемые за человеком как за членом гражданского общества, большинство из которых гарантируется встречными обязанностями государства. Общие признаки конституционных прав и свобод данной группы прав не исключают внутривидовых различий между ними. Экономические права и свободы - это закрепленные в конституции возможности человека по обеспечению и развитию своего материального благосостояния (свобода предпринимательства, право частной собственности и наследования, право на труд). Социальные права - это признаваемые конституцией права на содействие со стороны государства в вопросах обеспечения достойных условий материального и физиологического существования (право на отдых, жилище, охрану здоровья и т.д.).

Конституции не ограничиваются провозглашением прав и свобод, но в разной степени отражают их правовые гарантии. **Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина** - это важнейшие юридические средства, обеспечивающие их реализацию и защиту.

Конституционные гарантии прав и свобод можно *классифицировать* по нескольким основаниям.

По объему различают общие и специальные гарантии прав и свобод. Общие гарантии предназначены для обеспечения всех или многих прав и свобод, а специальные - для защиты лишь отдельных из них. Например, важнейшей общей гарантией является возможность судебной защиты любого нарушенного права. В качестве специальных гарантий права на охрану здоровья Конституция Италии предусматривает, например, бесплатное лечение для

неимущих, запрет подвергать кого бы то ни было медицинским мерам вопреки предписаниям закона (ст. 32).

По сферам общественных отношений конституционные гарантии прав и свобод подразделяются на экономические (или материальные), предполагающие обеспечение финансовых возможностей реализации того или иного права, например финансирование выборов, в том числе государственное; политические, означающие обеспечение в стране

42

всех атрибутов демократического политического режима; организационные, характеризующиеся наличием правил, ограничивающих произвол и возможность нарушения всеми органами, учреждениями и должностными лицами государства прав человека, например принцип разделения властей.

Вместе с тем, существуют и специфические юридические средства обеспечения прав и свобод, т.е. их *конституционно - правовые гарантии в собственном смысле*. К их числу относятся само провозглашение прав и свобод в конституции; установление их принципов - неотъемлемости прав и свобод, равноправия, недопустимости ограничения прав, кроме законодательно закрепленных естественных или абсолютно необходимых их пределов; включение в текст конституции положений об ответственности за нарушение прав и свобод; право органа конституционного контроля признавать недействующими правовые акты, нарушающие конституционные права и свободы; наличие в конституциях некоторых прав, не имеющих самоценности, а направленных на защиту других прав и свобод (прежде всего это права - гарантии уголовно - процессуального характера); наконец, институциональные гарантии, т.е. наличие в государстве органов, осуществляющих защиту прав человека.

Институциональная гарантия прав человека - деятельность независимых и сильных судов. Все более широкое распространение в мире получает и такой институт, как уполномоченный по правам человека (омбудсман). *Омбудсманы* - это должностные лица, главной функцией которых является наблюдение за соблюдением прав человека органами и учреждениями государства (прежде всего его исполнительной ветви власти) и местного самоуправления. Институт омбудсманов возник в Швеции в XIII в., но только в XX столетии он распространился по всему миру. Данный институт имеет различные официальные наименования в различных странах: Уполномоченный по гражданским правам - в Польше, Парламентский комиссар по делам администрации - в Великобритании и т.п. Омбудсман, как правило, назначается парламентом на определенный срок, но может быть досрочно смещен им. Впрочем, в ряде стран омбудсманы назначаются и смещаются правительством или главой государства. Смещение омбудсмана с должности

43

возможно только при наличии оснований, указанных в конституции или законе (состояние здоровья, совершение преступления и т.п.). В компетенцию омбудсмана входит рассмотрение жалоб на нарушение прав человека. Во многих странах к омбудсману можно обратиться лишь после того, как исчерпаны все иные внутригосударственные средства защиты того или иного права. В ряде стран обращение к омбудсману может последовать только через парламентария, избранного по округу, в котором проживает заявитель. Омбудсман вправе, рассматривая жалобу, возбудить повторное производство по соответствующему делу, вызывать свидетелей и экспертов, допрашивать их, истребовать необходимые документы и материалы, обращаться в органы публичной власти, нарушившие права человека, с рекомендациями о прекращении нарушения и пересмотре дела. Но сам омбудсман решений по существу принимать не может. Омбудсман анализирует состояние дел в области прав человека в данной стране и периодически докладывает об этом парламенту. Главная функция омбудсмана - предание гласности фактов нарушения прав человека.

Следует отметить, что конституции западной модели особое внимание уделяют судебным гарантиям прав человека, что диктуется пониманием, что именно суд в правовом демократическом государстве должен играть главную роль в защите прав человека.

Судебные гарантии включают как институциональные положения, так и целый ряд процессуальных прав - гарантий человека, связанных с судебным и досудебным разбирательством. Институциональные судебные гарантии прав человека направлены на

обеспечение независимости, объективности и беспристрастности суда, ибо только такой суд может эффективно выполнять функцию гаранта законности и свободы личности. Институциональными судебными гарантиями следует считать содержащиеся в конституциях положения, устанавливающие основы статуса судей: недопустимость создания и деятельности чрезвычайных судов, регулирование судебной системы только законом, независимость судей, состязательность судебного процесса и т.д. Среди процессуальных судебных гарантий прав человека можно выделить гарантии, адресованные всем потенциальным и действительным участникам судебного разбирательства (право на судебную защиту, на должную судебную

44

процедуру, на юридическую помощь, на возмещение государством вреда, причиненного его органами и должностными лицами); гарантии прав обвиняемых, которым отводится наиболее значительное место в конституциях ввиду того, что обвиняемые являются наименее защищенными в судебном процессе лицами (презумпция невиновности, право на суд присяжных, недопустимость обратной силы закона, недопустимость назначения негуманных и жестоких наказаний); наконец, гарантии прав свидетелей (возможность не давать свидетельские показания против себя, супруга и близких родственников). Как видно, большая часть процессуальных судебных гарантий прав и свобод человека и гражданина сформулирована как уголовно - процессуальные гарантии или права - гарантии в сфере уголовного судопроизводства.

Следует отметить, что социалистические конституции приоритетное значение признают не за судебными, а за материальными гарантиями прав человека. Такой подход был одним из звеньев механизма принижения роли судов в защите прав человека.

Естественный и неотчуждаемый характер прав и свобод не означает полного отсутствия их ограничений. Интересы различных людей и социальных групп неизбежно приходят в большее или меньшее противоречие. На предотвращение их столкновений и направлены ограничения прав и свобод.

В большинстве случаев конституции не устанавливают конкретных ограничений прав и свобод. Они содержат оговорки о том, что права могут быть ограничены законом. При этом конституции запрещают ограничение прав и свобод подзаконными актами, а также устанавливают рамки, которыми связан законодатель при установлении ограничений прав и свобод. Такие рамки создают, во - первых, общую конституционную концепцию ограничений прав, во - вторых, условия и пределы ограничений, которые может ввести закон. Общая конституционная концепция, обосновывающая существование и пределы ограничений прав, состоит в том, что использование прав и свобод любым человеком не должно нарушать права других людей; права могут ограничиваться только в целях, установленных Конституцией (обеспечение безопасности и здоровья населения, а также общественной нравственности); ограничения прав и свобод могут устанавливаться только законом; они должны иметь

45

общий характер и не вести к полному прекращению соответствующего права. Вот как формулирует соответствующие требования ст. 19 Основного закона ФРГ:

"1. Поскольку согласно настоящему Основному закону основное право может быть ограничено законом или на основе закона, такой закон должен иметь общее действие, а не распространяться на отдельный случай. Кроме того, закон должен назвать основное право с указанием статьи.

2. Ни в коем случае не может затрагиваться существенное содержание основного права".

Конституционные ограничения прав и свобод, как и их гарантии, подразделяются также на общие (относящиеся ко всем или многим правам и свободам) и специальные (распространяющиеся лишь на отдельные права и свободы). Общими являются ограничения в целях обеспечения прав других людей, правопорядка, морали, здоровья, а специальными, например, несовместимость депутатского мандата с должностным положением, возможность проникать в жилище без согласия проживающих в нем лиц в случаях, указанных в законе, и т.п. Особыми видами ограничений прав и свобод являются их временные ограничения в условиях чрезвычайного и военного положений.

Среди ограничений прав и свобод человека и гражданина можно также выделить распространяющиеся на все население страны или его отдельные категории, а также применяемые индивидуально. Чаще конституции предусматривают первую разновидность ограничений. Но встречаются и индивидуальные ограничения. Например, Основной закон ФРГ (ст. 18) гласит: "Тот, кто злоупотребляет свободой выражения мнений, в особенности свободой печати, свободой преподавания, свободой собраний, свободой объединения, тайной переписки, почтовых и телеграфных сообщений, собственностью или правом убежища против свободного демократического строя, лишается этих прав. Лишение и его объем определяются Федеральным конституционным судом".

В конституциях зарубежных стран получают отражение не только права и свободы **физических лиц**, но и наиболее важные их **обязанности**. Это объясняется тем, что эффективное пользование правами невозможно без подчинения людей определенным правилам поведения, т.е. без выполнения определенных обязанностей. Конституционные обязанности,

46

как и права, можно подразделить на обязанности человека и обязанности гражданина. Обязанностями человека являются, например, соблюдение законов, уплата налогов, бережное отношение к окружающей природной среде, обязанности родителей и детей и некоторые другие. Обязанности гражданина - это защита Отечества, в ряде стран - несение воинской службы и т.д.

В конституциях демократических стран обязанностей содержится немного. Классическими являются обязанности соблюдать законы данного государства, платить законно установленные налоги и обязанность граждан защищать Отечество. В последние десятилетия этот перечень дополнили обязанности беречь природу, охранять памятники истории и культуры, а в некоторых конституциях также обязанность получения образования определенного уровня или до установленного возраста, обязанность трудиться, обязанность участвовать в выборах (Италия, Испания). Реже встречаются и некоторые другие обязанности, например, Конституция Польши закрепляет обязанности польских граждан хранить верность Польской Республике и заботиться об общем благе (ст. 82), Конституция Болгарии - оказывать содействие государству и обществу в случае природных и иных бедствий (ст. 61).

Значительно больше внимания уделяют обязанностям конституции недемократических стран, например социалистических. Так, Конституция Коре́йской Народно - Демократической Республики устанавливает обязанности соблюдать законы, правила социалистического общежития и социалистические нормы поведения; уважать коллектив и организацию; высоко нести дух коллективизма; создавать революционную атмосферу; повышать революционную бдительность; строго хранить государственные тайны (ст. 67, 68, 71).

47

Вопросы и задания для самопроверки

1. Какие права и свободы закрепляются в конституциях?
2. Каковы принципы конституционных прав и свобод?
3. Что такое гражданство и каковы основания его приобретения и прекращения?
4. Назовите виды конституционных гарантий прав и свобод.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО СТРОЯ

Общественный строй - это исторически обусловленная целостная система общественных отношений, сложившаяся в той или иной стране, т.е. устройство, организация общества, существующего в пределах этой страны на определенном этапе ее развития. Структура общественного строя включает политическую, экономическую, социальную и духовно - культурную системы.

Термин "**политическая система**" по - разному трактуется в юридической литературе. Все многообразие подходов к ее пониманию в конечном счете можно свести к двум: широкому и институциональному или узкому. Институциональное понимание политической системы предполагает включение в нее лишь комплекса организаций (институтов), участвующих в осуществлении политической власти, т.е. власти над обществом (в демократическом государстве - через которые народ воздействует на такую власть). Согласно же широкой трактовке политическая система - это комплекс вообще всех явлений, связанных с осуществлением политической власти. При этом элементы политической системы, понимаемой в широком смысле, можно подразделить на политические нормы (правила поведения, в том числе юридические нормы) и политические отношения (политическую практику); политические учреждения (статический аспект политической системы) и политический процесс (ее динамический элемент). *Сущностная же характеристика политической системы, результат ее функционирования*

48

- *политический режим*, сложившийся в конкретной стране.

Зарубежные конституции уделяют наибольшее внимание установлению основ статуса политических учреждений, а также политического процесса. Главный институт, через который осуществляется публичная власть, - государство. Кроме того, на публичную власть оказывают влияние общественные объединения, прежде всего политические партии, религиозные организации и средства массовой информации. Охарактеризуем основы конституционного статуса каждого из указанных институциональных элементов политической системы.

Государство - это особое территориальное сообщество людей, распространяющее суверенную власть на всю свою территорию, располагающее профессиональным аппаратом управления и принуждения. Обычно конституции закрепляют основные атрибуты (официальное наименование, государственные символы, столицу) и признаки государства - наличие собственной территории, суверенитета, аппарата управления и принуждения, правотворчества, главные, принципы организации и деятельности государства, его внутренней и внешней политики, а также основы его устройства, т.е. структуры государственного механизма и территории.

Конституционные принципы организации и деятельности государства - это зафиксированные в основном законе руководящие идеи, которыми данное государство должно руководствоваться при проведении своей политики. Их можно подразделить на принципы внутренней и внешней политики. Такие принципы являются неодинаковыми в конституциях разных стран. В конституциях западной модели (ФРГ, Испания, Италия, Франция и др.). принципы внутренней политики находят выражение прежде всего в таких характеристиках государства, как социальное, правовое, демократическое и светское.

Социальное государство - это государство, которое служит обществу и стремится минимизировать социальные конфликты, создать всем членам общества условия для достойной жизни.

Правовое государство - это государство, признающее верховенство права, в том числе над собой, причем права

49

как в позитивном, так и в естественном понимании, права не только внутреннего, но и международного. Данную характеристику государства одним из первых включил в свой текст Основной Закон ФРГ, и до сих пор его трактовка правового государства считается наиболее удачной. Статья 20 Основного Закона гласит: "Законодательство связано конституционным строем, исполнительная власть и правосудие - законом и правом".

Демократическое государство - это государство, в котором большинство населения оказывает реальное и эффективное влияние на власть, на содержание и исполнение управленческих решений государства, в котором действуют механизмы контроля населения за государственной бюрократией. Демократическое государство может функционировать только в рамках демократического политического режима в целом. Конституционными характеристиками демократического государства являются: провозглашение принципа народного суверенитета, а также механизмов его реализации; закрепление за гражданами широкого круга политических прав, а также гарантий их осуществления; установление возможностей использования институтов непосредственной демократии для участия населения в осуществлении политической власти; представительное правление; разделение властей; регламентация основ участия политических партий и других общественных объединений в политическом процессе; обеспечение гласности государственной деятельности и т.д.

Как видно, конституционными принципами организации демократических государств являются народный суверенитет и разделение властей. *Принцип народного суверенитета* означает, что источником власти в государстве является народ, который осуществляет ее непосредственно, а также через органы государства и местного самоуправления. Главными формами непосредственного осуществления народом власти являются народные голосования, прежде всего - референдум и выборы. Осуществление народом власти через органы публичной власти означает, что важнейшие из них являются выборными населением, а все остальные органы формируются с участием этих выборных органов, т.е. в демократическом государстве ни один из важных органов публичной власти не получает свои полномочия помимо

50

воли народа, в конечном счете источником полномочий любого органа публичной власти является народ. Исключение составляют существующие в ряде демократических государств монархии - главы государств, получающие полномочия по наследству, т.е. не от народа или его представителей. Совместимость такого положения с демократическим режимом определяется тем, что полномочия монарха в демократических государствах являются весьма ограниченными.

Принцип разделения властей предполагает, что полномочия по законодательству, текущему управлению и осуществлению правосудия вверяются разным государственным органам. Компетенция органов строго разграничена, они не могут вмешиваться в прерогативы друг друга, но при этом контролируют друг друга с целью не допустить злоупотреблений, узурпации власти в государстве, нарушения законов и свободы личности. *Законодательная власть* осуществляется парламентом, *исполнительная* - - правительством и иными органами специальной компетенции, а *правосудие* - судами. Принцип разделения властей в текстах конституций зарубежных стран оформляется по-разному. В большинстве из них указанный принцип не получил вербального выражения, а вытекает из их положений о порядке формирования различных государственных органов, из их полномочий и взаимоотношений. Например, согласно Конституции США полномочия законодательной власти принадлежат Конгрессу США (ст. I), исполнительная власть осуществляется Президентом (ст. II), а судебная - Верховным судом США и нижестоящими судами, учреждаемыми Конгрессом (ст. III).

Следует отметить, что разделение власти на три ветви является самой общей схемой организации государственного механизма, так как помимо трех названных ветвей власти практически каждое государство имеет некоторые иные органы, не относящиеся ни к одной из трех классических ветвей власти, например прокуратуру, которая в ряде стран является обособленной от других государственных органов; учредительное собрание, принимающее конституцию; счетные суды и палаты и т.д.

Социалистические страны принцип разделения властей отвергают, провозглашая вместо него в своих конституциях

51

принцип полновластия представительных органов, избираемых народом. Полновластие их определяется тем, что они являются органами, наиболее тесно связанными с народом. Чтобы такая связь не ослабевала, депутаты представительных органов осуществляют депутатские функции не на постоянной основе, а собираясь на сессии лишь на несколько дней в году и находясь большую часть времени среди избирателей. Результатом являются полный

непрофессионализм представительных органов социалистического типа и их неспособность противостоять всевластию бюрократии.

Светское государство - это государство, от которого отделена церковь и в котором обеспечено равноправие религий. Данный принцип закреплён, например, в ст. 29 Конституции Румынии: "Религиозные культы автономны по отношению к государству".

Но не все государства устанавливают в своих конституциях перечисленные характеристики, а следовательно, базируются на соответствующих принципах. Так, противоположностью светскому государству является государство *теократическое*, в котором церковь обладает государственной властью (Ватикан), а также *клерикальное*, в котором церковь определяющим образом влияет на государство в соответствии с законом (Иран). Вообще во многих государствах с исламской правовой системой главным принципом государственной политики является обеспечение ее соответствия постулатам шариата. Социалистические же государства базируются на конституционно закреплённых принципах классового подхода к решению всех вопросов государственной значимости.

Конституционные принципы внешней политики государства стали регламентироваться в большинстве конституций после Второй мировой войны. Это недопустимость войны и приоритет международного права над внутренним.

Помимо статуса государства в целом в конституциях зарубежных стран, как правило, регулируются основы статуса его территориальных единиц: субъектов федерации, муниципальных образований, иных политико - территориальных или административно - территориальных единиц. Главными направлениями конституционной регламентации их статуса являются установление основ порядка их образования, компетенции, порядка изменения их границ, организация

52

в них публичной власти, а также их участие в осуществлении государственной власти на общенациональном уровне. (Подробнее конституционно - правовой статус территориальных единиц государства будет рассмотрен в следующем разделе.)

Вторым институциональным элементом политической системы являются **общественные объединения**, среди которых наиболее заметную роль в политической системе играют **политические партии**. Своей основной целью политические партии ставят оказание доминирующего влияния на государственную власть. Существует множество *видов* партий. По *социально - политической сущности* их можно подразделить на консервативные (правые), социал - демократические (левые) и центристские. Консервативные в большей мере ориентированы на интересы производителей, отстаивая низкие налоги и ограничение социальной деятельности государства, а социал - демократические - на интересы наемных работников и менее обеспеченных слоев населения, ратуя за повышение налогов и активизацию государственных социальных программ. Примерами правых партий являются Консервативная партия Великобритании, Республиканская партия США, а примерами левых - Лейбористская партия Великобритании, Социал - демократическая партия Германии.

Особо следует отметить партии конфессиональные (объединяющие лиц определенных вероисповеданий), например Христианский демократический союз и Христианский социальный союз в ФРГ, а также партии, ориентированные на определенную национальную общность - как правило, национальное меньшинство (Шведская народная партия в Финляндии). В Болгарии такие партии запрещены Конституцией: "Не допускается образование политических партий на этнической, расовой или религиозной основе" (ст. 11).

По *особенностям структуры* различают партии организационно оформленные и организационно не оформленные. Для первых характерны документальное оформление членства, наличие первичных организаций, членских взносов. Организационно не оформленные партии этих атрибутов не имеют, они напоминают общественно - политические движения и существуют в основном на добровольные пожертвования.

53

Организационно не оформленными партиями являются, например, Консервативная партия Великобритании, Республиканская и Демократическая партии США, а организационно

оформленными - Лейбористская партия Великобритании, Христианский демократический союз в ФРГ.

Система взаимоотношений политических партий друг с другом, с государством, с другими элементами политической системы и гражданами называется *партийной системой*. Специфика партийных систем во многом определяется количеством партий и их реальным влиянием на государственную власть. Различают многопартийные системы, системы фиксированного числа партий, двухпартийные и однопартийные системы.

Многопартийная система предполагает, что в выборах общенациональных органов государственной власти участвуют более двух партий и каждая из них имеет шанс сформировать правительство (Италия, Бельгия, Дания и т.д.).

Система фиксированного законом числа партий имеет место в ряде развивающихся стран и означает, что разрешается деятельность только тех партий, которые упомянуты в законе (двухпартийность в Нигерии). Цель подобной системы - не только устранить политических конкурентов правящей элиты, но и не допустить слишком большого разброса голосов избирателей и образования в парламенте большого числа мелких фракций, рационализировать тем самым работу парламента и правительства в условиях большого разброса социальных интересов.

Двухпартийная система - это система, в рамках которой при наличии значительного числа партий реально претендуют на власть лишь две из них (Великобритания, США).

Однопартийные системы характерны для недемократических государств, в которых право доминировать в органах власти принадлежит одной партии. При этом может сохраняться видимость многопартийности, которая сводится к нет закреплению в законе ведущей роли одной партии, т.е. недопустимостью оппозиции (КНР, Куба, КНДР).

Наконец, в некоторых развивающихся странах *партии вообще запрещены* (Объединенные Арабские Эмираты, Иордания, Саудовская Аравия).

54

Статус партий стал закрепляться в конституциях и законах лишь в XX в. Ныне почти все конституции демократических стран содержат нормы о политических партиях. Конституционное регулирование статуса партий - это закрепление их функций, свободы их образования и деятельности, гласности, а также оснований их запрещения. Наиболее обстоятельную регламентацию статуса партий содержит Основной Закон ФРГ, устанавливающий, что партии содействуют формированию политической воли народа. Партии могут свободно образовываться, их внутренняя организация должна соответствовать демократическим принципам, они должны представлять публичный отчет об источниках своих средств. Партии, которые по своим целям или поведению своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического порядка, либо устранить его, либо поставить под угрозу существование ФРГ, противоконституционны. Вопрос о противоконституционности решает Федеральный конституционный суд (ст. 21). Для социалистических конституций характерно закрепление ведущей роли одной партии - коммунистической. Например, преамбула Конституции Китая говорит о том, что народы всех национальностей, руководимые Коммунистической партией Китая, будут и впредь отстаивать демократическую диктатуру народа и социалистический путь развития.

Законодательная институционализация статуса политических партий выражается в том, что во многих странах действуют специальные законы о политических партиях либо их статус регламентируется в иных законах (о выборах, об общественных объединениях). Законодательная институционализация статуса партий осуществляется во многих странах по следующим направлениям: определение партий и их роли в политической системе, порядок образования, государственной регистрации (а таковая, как правило, обязательна) и прекращения деятельности партий, принципы организации и деятельности, требования к идеологии партий и формированию их финансовой базы, участие партий в выборах. Наиболее подробно регламентируются вопросы финансирования политических партий. Источниками финансирования политических партий являются обычно партийные членские взносы, добровольные пожертвования,

55

доходы от разрешенной коммерческой деятельности, а также государственные субсидии. Членские взносы существуют только в организационно оформленных партиях, но и в их доходах они составляют лишь незначительную долю. Главным же источником поступления финансовых средств партиям являются добровольные пожертвования физических, а в наибольшей степени - юридических лиц. Законодательство о партиях зарубежных стран устанавливает верхний предел сумм пожертвований, запрещает пожертвования государственных органов и учреждений, иностранных государств и лиц, а также анонимные пожертвования, определяет порядок отчетности партий об использовании поступивших им денежных сумм. Коммерческая деятельность партий как источник поступления финансовых средств допускается обычно законодательством лишь постольку, поскольку она связана с достижением ими своих уставных целей. Наконец, законодательство многих стран допускает и регламентирует государственное финансирование политических партий. Предоставление государственных субсидий политическим партиям осуществляется главным образом в связи с их участием в выборах. Причем их сумма часто прямо пропорциональна числу голосов избирателей, полученных данной партией. Следует отметить, что в некоторых странах государство субсидирует партийные фракции в парламенте, а иногда и партии как таковые. Например, в Великобритании применяется система государственного финансирования оппозиционных партий, представленных в Парламенте.

Социально - экономические и социально - культурные объединения (профсоюзы, организации предпринимателей и работодателей, общества потребителей, экологические, культурные, пацифистские объединения и т.д.) также играют все большую роль в политической жизни демократических государств, что обусловило регулирование некоторыми конституциями их статуса. Большинство конституций до сих пор не регламентирует их статус особым образом. Тем не менее, некоторые конституции содержат нормы о статусе отдельных видов объединений, чаще всего профсоюзов, а иногда союзов предпринимателей и потребителей (Греция, Италия, Испания).

56

Значительное влияние религии и церкви на политическую жизнь обусловило то, что их статус также так или иначе регламентируется в конституциях большинства зарубежных государств. Демократические страны являются, как правило, светскими. Но имеются в мире, как уже указывалось, теократические и клерикальные государства. Степень воздействия религии и церкви на государственное управление неодинакова в различных клерикальных странах. Высока она, например, в тех мусульманских странах, которые признают ислам государственной религией. Таких стран в настоящее время насчитывается около 30 (среди них, например, Иран, ОАЭ). Основополагающими правовыми нормами там признаются принципы ислама, действуют шариатские суды. Клерикальными являются и некоторые западные государства (Великобритания, Швеция, Греция), но степень влияния религии и церкви в них значительно ниже. Так, в Великобритании государственными признаются англиканская церковь Англии и пресвитерианская церковь Шотландии. Главой обеих церквей является британский монарх, который назначает высших церковных иерархов. В состав верхней палаты английского парламента до сих пор входят епископы и архиепископы англиканской церкви.

Следует отметить, что и в конституциях некоторых светских государств отмечена особая роль одной религии и церкви. Например, Конституция Республики Болгарии, устанавливая, что "вероисповедания свободны", что "религиозные объединения отделены от государства", вместе с тем провозглашает, что "традиционной религией в Республике Болгарии является восточно - православное вероисповедание" (ст. 13).

В условиях информатизации общества большую роль в политической жизни играют средства массовой информации (СМИ). Аспектом такой регламентации является право на информацию. Некоторые конституции провозглашают свободу прессы и запрет предварительной цензуры (Болгария, Греция и др.), иногда в целях предотвращения злоупотреблений и манипуляции общественным сознанием конституции устанавливают институты контроля за СМИ со стороны государства. Например, Конституция Греции, запрещая в принципе конфискацию газет и других печатных

57

изданий как до, так и после их выхода в свет, разрешает в исключительных случаях (перечисленных в самой Конституции) по приказу прокурора их конфискацию после выхода в свет. В течение 24 часов после конфискации прокурор обязан передать дело на рассмотрение суда (ст. 14). Радиовещание же и телевидение полностью находятся под непосредственным контролем государства (ст. 14, 15). В деталях статус СМИ регламентируется во многих государствах специальными законами о них. Законы регулируют взаимоотношения государства и СМИ, устанавливают ответственность за злоупотребление свободой печати, определяют статус журналиста. Наиболее подробно регулируется деятельность СМИ в условиях проведения избирательных кампаний.

Регулирование в конституции той или иной страны различных элементов политической системы имеет результатом установление юридической модели определенной разновидности политического режима. **Политический режим** - это система приемов, методов, способов осуществления политической власти. В основе классификации политических режимов лежит тот или иной тип взаимоотношений политической элиты и населения, т.е. степень фактического влияния населения на политическую власть. Исходя из такого критерия принято различать демократический и антидемократический режимы. *Демократический* режим характеризуется реальным влиянием большинства населения на управление обществом при наличии гарантий прав меньшинства. В конституциях и законах получили отражение такие аспекты демократического режима, как широкий круг политических прав и свобод, наличие механизмов их реализации, регламентация институтов непосредственной демократии, гласность политической жизни, политический и идеологический плюрализм, гарантии прав меньшинств, разделение властей, местное самоуправление и т.п.

Антидемократический политический режим характеризуется отсутствием влияния большинства населения на публичную власть или незначительностью такого влияния, а также применением силовых методов управления. Данному режиму свойственны отсутствие оппозиции, формальное использование институтов непосредственной демократии

58

или отказ от них, отрицание конституциями разделения властей и местного самоуправления, невнимание конституций и законодательства к гарантиям прав и свобод, в том числе политических. Указанные признаки антидемократизма нередко маскируются в конституциях общими декларациями принципов народовластия. Антидемократический режим может быть авторитарным и тоталитарным. Авторитарный политический режим означает отсутствие свободы лишь в политической сфере; экономика, идеология, личная жизнь граждан относительно самостоятельны и свободны, т.е. его характеристика исчерпывается только что приведенными общими признаками антидемократизма. Такой режим существует, например, в ОАЭ. Тоталитаризм же - это предел антидемократизма, характеризующийся полным контролем государства (а точнее - его бюрократического аппарата) за политической сферой, экономикой, идеологией, личной жизнью людей: в конституциях частная собственность и предпринимательство запрещены, религии (все или кроме какой - либо одной) преследуются, общественные объединения превращаются в придатки государства, гражданское общество прекращает существование. Такой режим свойствен многим социалистическим и фашистским государствам (Куба, КНДР, гитлеровская Германия).

В литературе используется также понятие *либерального* политического режима. Им обозначается переходный тип политического режима от авторитаризма или тоталитаризма к демократии. Для него характерны наличие прочной конституционной и законодательной основы для участия народа в управлении (политические права, их гарантии, гласность, свобода СМИ и т.п.), расширение и открытый характер политической элиты, многопартийность. Но в силу недостаточно высокого уровня экономического развития и отсутствия политических традиций юридические предпосылки демократизма остаются нереализованными, т.е. на практике народ не оказывает ощутимого влияния на государственное управление, а партии не имеют широкой социальной опоры. Данный вид политического режима существует в настоящее время, например, в Индии, Турции.

Политическая система регулируется в конституциях зарубежных стран наиболее обстоятельно. Но в них получают отражение и другие элементы общественного строя.

59

Экономические отношения, т.е. отношения собственности, производства, обмена, распределения и потребления, образуют экономическую систему общества. В конституциях большая их часть стала получать отражение лишь в XX в. Чаще всего в тексте конституций закрепляются основы таких экономических институтов, как собственность, труд, принципы экономической деятельности, финансовая система.

Конституционное регулирование собственности за время развития конституционализма претерпело изменения, о которых уже шла речь. В первых конституциях закреплялся только неотъемлемый характер права собственности (ее отчуждение допустимо только как исключение на основании закона, например для общественных нужд на условиях справедливого и предварительного возмещения). Так, поправка V к Конституции США устанавливает: "Никто не должен лишаться... имущества без законного судебного разбирательства; никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого вознаграждения". С усилением в XX в. социальной роли государства конституционное регулирование собственности было дополнено закреплением социальной функции собственности, означающей, что собственность должна использоваться не только в интересах собственника, но и на благо общества. Наиболее ярко социальная функция собственности отражена в ст. 14 Основного Закона ФРГ: "Собственность обязывает. Ее использование должно одновременно служить общему благу". При этом формы собственности в большинстве конституций не устанавливаются (это делает текущее законодательство). Если же конституция закрепляет формы собственности, признаваемые в данном государстве, то она провозглашает принцип их равной правовой защиты (Италия).

Иной подход к регулированию собственности содержат социалистические конституции, запрещающие или ограничивающие частную собственность на средства производства.

Труд, т.е. деятельность, приносящая средства к существованию, регулируется в конституциях путем закрепления права на труд, а в некоторых конституциях и обязанности трудиться. Но при этом если социалистические конституции под *правом на труд* понимают гарантированную

60

государством возможность получения рабочего места, то в конституциях стран с рыночной экономикой данное право характеризуется как "свобода выбора профессии и профессиональной деятельности, а также выбора места работы" (ст. 65 Конституции Польши). С правом на труд тесно взаимосвязаны такие конституционно закрепляемые права, как право на вознаграждение за труд, на безопасные и гигиеничные условия труда, на отдых.

Обязанность трудиться также все чаще получает закрепление в зарубежных конституциях, в том числе стран с рыночной экономикой. Например, ст. 4 Конституции Италии устанавливает: "Каждый гражданин в соответствии со своими возможностями и по своему выбору обязан осуществлять деятельность или выполнять функции, способствующие материальному или духовному развитию общества". Следует, однако, отметить, что если конституции и законодательство социалистических стран содержат механизмы реализации обязанности трудиться (гарантированность отсутствия безработицы, ответственность за уклонение от работы), то в демократических конституциях соответствующие положения представляют собой скорее не подкрепленные юридическими средствами моральные декларации (Италия, Испания, Япония, Франция).

Конституции также содержат *нормы, стимулирующие и охраняющие труд*, закрепляя встречные обязанности как государства, так и работодателей. Так, итальянская Конституция, провозглашая Италию республикой, основанной на труде (ст. 1), закрепляет положения о том, что республика охраняет труд во всех его формах и проявлениях, заботится о подготовке и повышении профессиональной квалификации трудящихся (ст. 35).

Среди принципов экономической деятельности демократические конституции провозглашают *свободу предпринимательства*, недопустимость монополизма, в некоторых странах - планирование общей экономической деятельности, а также использование национальных богатств в общих интересах. Так, Конституция Испании устанавливает, что "государственные власти создают необходимые условия для социального и экономического прогресса и для наиболее справедливого распределения региональных и личных доходов в рамках политики экономической стабильности"

(ст. 40). Социалистические конституции в качестве главных принципов экономической деятельности закрепляют государственное планирование всех показателей экономической и социальной жизни, т.е. недопустимость рыночных начал в экономике, основы статуса государственных предприятий и кооперативов.

Среди *финансовых вопросов* конституции регулируют такие, как бюджетный процесс, основы налоговой системы, основы статуса центральных банков, установление денежной единицы и монополии государства на осуществление денежной эмиссии.

Регулирование **социальных отношений** конституциями зарубежных стран, направленное, в первую очередь, на преодоление в обществе различных конфликтов, появилось лишь в XX в. Социальное конституционное регулирование охватывает отношения между трудом и капиталом, межнациональные отношения, охрану семьи, вопросы экологии, здравоохранения, социального обеспечения, защиты потребителя.

Регламентация отношений между трудом и капиталом осуществляется в современных конституциях достаточно редко. В ст. 37 Конституции Испании закреплено право на коллективные переговоры по вопросам труда между представителями трудящихся и предпринимателями, причем за соглашениями, заключаемыми между ними, признается обязательная юридическая сила. Кроме того, Конституция признает право трудящихся и предпринимателей на трудовой конфликт, особо оговаривается право трудящихся на забастовку (ст. 27). Межнациональные отношения регламентируются конституциями путем учреждения по национально - территориальному принципу субъектов федерации и автономных единиц (Италия, Испания, частично Индия); закрепления принципа равноправия независимо от расы, национальности, языка, религии.

Институты семьи, брака, материнства, отцовства, детства поощряются и охраняются большинством конституций путем закрепления принципов добровольности вступления в брак и равноправия супругов, государственной защиты семьи, брака, материнства, отцовства и детства. Так, Конституция Японии содержит норму о том, что "брак основывается только на взаимном согласии обеих сторон и существует

на основе взаимного сотрудничества, в основу которого положено равенство прав мужа и жены" (ст. 24).

В конституциях получают отражение и основы государственной политики в сфере экологии: на государство возлагается обязанность обеспечивать сохранность и улучшение окружающей среды, а на частных лиц - беречь природу. Так, Конституция Словакии, закрепляя право на благоприятную окружающую среду и обязанность беречь ее, устанавливает, что "государство следит за бережным использованием природных ресурсов, поддержанием экологического равновесия и надлежащим образом заботится об окружающей среде" (ст. 44).

Вопросы охраны здоровья людей также занимают все большее место в современных конституциях: закрепляются право на медицинское обслуживание, обязанности государства по развитию системы здравоохранения и по защите наиболее уязвимых слоев населения, право человека на социальное обеспечение. Например, ст. 43 Конституции Испании, признавая право на охрану здоровья, обязывает государственные власти принимать меры по организации охраны здоровья граждан при помощи профилактических мер и создания необходимых служб, а также организовывать санитарное просвещение, развивать физкультуру и спорт, способствовать организации досуга людей.

Отдельные конституции содержат нормы о защите прав потребителей: на государство возлагается обязанность заботиться о качестве продукции, о выдаче разрешений на производство и продажу товаров, о принятии законов, охраняющих права потребителей (ст. 51 Конституции Испании).

Духовно - культурные отношения регулируются конституциями зарубежных стран весьма лаконично. Основными направлениями конституционного регулирования данной сферы общественной жизни выступают закрепление права каждого (или граждан) на образование, а в ряде конституций - обязательности определенной ступени образования; права каждого (или граждан) на пользование достижениями культуры и обязанности беречь памятники истории и

культуры; обязанности государства направлять, поощрять, развивать образование, культуру и науку, а иногда и некоторых других принципов политики государства в сфере культурной жизни общества. Так, Конституция Италии

63

провозглашает, что "искусство и наука свободны, и преподавание их свободно. Республика устанавливает общие нормы по вопросам просвещения и учреждает государственные школы всех родов и ступеней. Частные организации и лица имеют право учреждать школы и образовательные институты, содержащиеся не за счет государства" (ст. 33). Конституция устанавливает также, что школа открыта для всех. Начальное обучение, обязательное и бесплатное, дается по меньшей мере в течение восьми лет. Способные и достойные ученики, в том числе лишенные средств, имеют право перехода в высшие ступени школ. Республика обеспечивает это право путем выплаты стипендий, пособий семье и других видов помощи, которые должны предоставляться по конкурсу (ст. 34).

Важной стороной духовной жизни людей является религия. Различные подходы конституций к определению основ статуса религии и церкви уже освещались.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Что такое общественный строй?
2. Раскройте сущность государства и назовите его виды.
3. Какие виды отношений регулируют конституции?

64

Лекция 5. ОРГАНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ГОСУДАРСТВЕ: ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО

Территориальное устройство (территориальная организация) публичной власти в государстве - это система взаимоотношений государства в целом и отдельных частей его территории.

Территориальное устройство публичной власти в государстве базируется на его территориальном делении. **Территориальное деление государства** - это система его территориальных единиц, пространственная, географическая основа территориального устройства государства.

Территориальное деление возникло с укрупнением государств, когда несколько городов - государств объединялись, к ним присоединялись другие поселения. Для эффективного управления большой территорией появились властные структуры.

Первоначально организация власти в частях территории государства имела целью только обеспечение их подчинения центральной власти, поэтому они управлялись из центра. Территориальная организация государства, при которой отдельные части его территории не имеют самостоятельности и управляются "сверху", т.е. на территории страны не существует иной публичной власти, кроме верховной государственной власти, называется *административно - территориальной*.

Постепенно отдельные части территории государств стали приобретать самостоятельность, т.е. за ними признавалось право без вмешательства центральной власти решать

65

некоторые вопросы, связанные с управлением своими делами (например, в Англии этот процесс шел путем дарования монархом городам хартий, предоставляющих право на местное самоуправление). В результате административно - территориальное устройство (деление) государства стало превращаться в *политико - территориальное*, т.е. такое, при котором отдельные части территории государства обладают некоторой самостоятельностью по отношению к центральной власти. Такая самостоятельность выражается в наличии у территориальных частей государства собственной компетенции, в которую не вправе вмешиваться высшие органы государственной власти, а также избираемых местным населением органов, эту компетенцию осуществляющих.

Соответственно, политико - территориальные единицы государства обладают некоторой степенью самостоятельности, независимости от центра, а административно - территориальные единицы такой самостоятельности не имеют. Современные государства по большей части

делятся на политико - территориальные единицы. Лишь в составе некоторых из них есть административно - территориальные единицы, управляемые из центра. Например, территория Польши имеет в своем составе воеводства и гмины (общины). При этом "основной единицей территориального самоуправления является община" (ст. 164 Конституции), воеводства же управляются воеводами, назначаемыми Советом Министров и являющимися его представителями (ст. 152). Следовательно, воеводства являются административно - территориальными единицами, а гмины - политико - территориальными.

Политико - территориальное деление государства порождает наличие в нем иных видов публичной власти помимо верховной государственной. Это власть относительно самостоятельных территориальных частей государства. Их власть в совокупности с властью самого государства и определяется в юридической литературе как публичная власть, действующая в пределах того или иного государства.

Самостоятельность политико - территориальных единиц государства по отношению к его центральной власти бывает различной: она может иметь политический (законодательный,

66

государственный) или административно - управленческий (местный) характер. Законодательная самостоятельность предполагает наличие у политико - территориальных единиц значительного объема собственных полномочий и как следствие - права принимать законы. Административно - управленческая самостоятельность означает ограничение прав территориальных единиц государства местными вопросами и соответственно отсутствие у них права принимать законы. Политико - территориальные единицы, обладающие законодательной самостоятельностью, являются по существу государственно - подобными образованиями, а территориальные единицы, самостоятельные лишь в решении местных вопросов, называются *политико - административными* единицами. При этом самостоятельность политико - административных единиц осуществляется ими обычно в форме местного самоуправления. Местное самоуправление - это минимальная степень самостоятельности внутренних территориальных единиц государства. Совокупность последних именуется *политико - административным делением* государства, а система их взаимоотношений с центральной властью государства, непосредственно вышестоящей властью и друг с другом - политико - административным устройством публичной власти.

В науке конституционного права различаются не только виды территориального устройства (административно - территориальное и политико - территориальное), но и его *формы*, т.е. способы взаимоотношений центральной государственной власти и властей его наиболее крупных территориальных единиц: *федерализм* и *унитаризм*. Соответственно государства - носители этих форм именуются федеративными (федерациями) и унитарными.

Главное различие между ними следующее. Территория унитарного государства, как правило, непосредственно делится на политико - административные или (и) административно - территориальные единицы, а территория федерации - на территории государственно - подобных образований - субъекты федерации, последние, в свою очередь, - на местные территориальные единицы. Отсюда вытекает еще несколько отличий унитарного федеративного государства.

1. В унитарных государствах действует единственная конституция - конституция общенационального характера.

67

В федеративных государствах наряду с федеральной конституцией собственные основные законы имеют субъекты федерации.

2. Унитарные государства, как правило, характеризуются единой правовой системой и системой законодательства, а в федеративных существует двухуровневая система законодательства и права: наряду с федеральными законами в каждом субъекте федерации действуют свои законы.

3. В унитарных государствах органы государственной власти включают только общенациональные парламент, правительство, главу государства, суды, в федеративных же каждый субъект федерации обладает системой органов государственной власти, аналогичной системе федеральных органов.

4. В унитарных государствах существует только общенациональное гражданство, в то время как в федеративных наряду с федеральным гражданством имеется, как правило, гражданство субъектов федерации.

Таково общее положение. Но в мировой практике имеются исключения. Они связаны с существованием в некоторых унитарных государствах территориальных единиц, обладающих статусом, более высоким, чем статус муниципальных образований, но менее значительным, чем статус субъектов федерации. Речь идет о территориальных единицах, которые в литературе, а иногда и в законодательстве называются *автономными*. Это, например, автономные сообщества в Испании; области в Италии; автономные районы, автономные округа и автономные уезды в Китае и т.д. При этом в большинстве стран, где имеются такие автономные единицы, они охватывают лишь часть территории государства, отличающуюся обычно спецификой национального состава (например, населенные шведами Аландские острова в Финляндии, перечисленные виды автономий КНР, в которых компактно проживают национальные меньшинства страны, и т.д.). Но есть государства, вся территория которых поделена на автономные единицы (Италия, Испания).

Статус автономных образований в разных странах неодинаков. В некоторых из них автономия является законодательной (политической), т.е. автономные единицы наделены правом принимать законы (автономные сообщества в

68

Испании, области в Италии). Их статус близок к статусу субъектов федерации, хотя они обладают несколько меньшим набором полномочий. Кроме того, во многих унитарных государствах основные законы автономных образований (уставы) утверждаются общенациональным парламентом (впрочем, в Италии в 1999 г. была проведена конституционная реформа, отменившая это положение). В других странах автономия имеет административный характер. Административная автономия предполагает наделение соответствующих автономных единиц меньшим объемом полномочий по сравнению с политически автономными территориями и, как следствие, - отсутствие у них права принимать законы. Статус административных автономий аналогичен статусу муниципальных образований, но с определенными гарантиями прав для проживающих в них национальных меньшинств. Административной является, например, китайская автономия.

Таким образом, в рамках политико - территориального устройства государства можно выделить три вида политико - территориальных единиц. Это муниципальные образования, автономные единицы и субъекты федерации. Минимальным уровнем самостоятельности наделены муниципальные образования, осуществляющие местное самоуправление и являющиеся политико - административными единицами, а максимальным - субъекты федерации, как государственноподобные образования. Переходная форма - автономные единицы, которые могут быть как государственноподобными образованиями, так и политико - административными единицами.

В зависимости от наличия или отсутствия различий в статусе наиболее крупных территориальных единиц, на которые непосредственно делится территория государства, различают симметричное и асимметричное территориальное устройство. В рамках симметричного территориального устройства все территориальные единицы государства верхнего звена имеют одинаковый статус, а в рамках асимметричного устройства между ними существуют различия. Чисто симметричных государств почти нет ни среди федеративных, ни среди унитарных государств. Например, симметричным государством является ФРГ, вся территория которой делится на субъекты федерации - земли, обладающие

69

равным статусом. Примером же асимметричного территориального устройства являются США, состоящие из штатов - субъектов федерации, федерального округа Колумбия, где расположен Вашингтон - столица государства, а также зависимых свободно присоединившихся островных территорий.

Асимметрия территориального устройства нередко обусловлена признанием особого статуса за столицей, а также тем, что в государстве компактно проживают те или иные национальные группы, которым предоставлена автономия.

Итак, в зависимости от наличия или отсутствия самостоятельности территориальных единиц внутри государства территориальное государственное устройство подразделяется на административно - территориальное и политико - территориальное, в зависимости от статуса территориальных единиц высшего уровня - на федеративное и унитарное, наконец, в зависимости от степени сходства или различий в статусе таких единиц - на симметричное и асимметричное.

Наиболее пристальное внимание в литературе по конституционному праву принято уделять исследованию форм территориального устройства государства.

Федерализм - это форма территориального устройства, при которой государство, являющееся ее носителем (федерация), состоит из государственноподобных образований (субъектов федерации). Существует целый ряд *классификаций* федераций.

В зависимости от *юридических оснований* образования различают договорные и конституционные федерации. Договорные возникли как результат добровольного соглашения нескольких независимых государств об объединении в одно государство (США). Конституционные появились вследствие возрастания степени самостоятельности местных территориальных единиц высшего уровня и признания за ними в конституции статуса субъектов федерации (Бельгия) либо в результате захвата одного государства другим с сохранением за подчиненным государством определенной степени самостоятельности.

В зависимости от *цели образования* федеративные государства подразделяются на построенные по территориальному принципу и по национально - территориальному принципу. Большинство федераций имеет чисто территориальный принцип построения (США, Австрия, Мексика). Но в некоторых

70

странах федерализм служит средством разрешения национального вопроса. Такие федерации основаны на национально - территориальном принципе (Индия, Югославия).

Конституционное регулирование проблем федерализма включает целый ряд аспектов: распределение компетенции между федерацией и ее субъектами, гарантии прав субъектов федерации и государственной целостности самой федерации, механизмы разрешения конфликтов между федерацией и ее субъектами.

Для разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами конституции зарубежных стран используют несколько *видов компетенции*.

1. *Исключительная* компетенция, т.е. перечень вопросов, которые могут решать либо только федерация, либо только субъекты федерации.

2. *Совместная* компетенция, т.е. перечень вопросов, в решении которых участвуют и федерация, и ее субъекты. Совместная компетенция в разных странах принимает раз личные формы. Она может быть, например, сформулирована в виде конкурирующей компетенции федерации и субъектов, означающей, что субъекты федерации могут принимать решения по соответствующим вопросам лишь в том случае, если они не урегулированы федерацией. Совместная компетенция может означать и то, что федерация регулирует какие - то вопросы лишь в основном, принимая рамочные законы, а субъекты федерации конкретизируют их. Наконец, в некоторых странах совместная компетенция федерации и ее субъектов предполагает, что федерация законодательствует по соответствующим вопросам, а субъекты федерации исполняют законы.

3. *Остаточная* компетенция, т.е. компетенция, не сформулированная конституцией в виде перечня, а определенная посредством презумпции. Остаточной компетенцией в не которых странах обладают субъекты федерации, а в некоторых - федерация в целом.

Перечисленные виды компетенции могут сочетаться по - разному. Иными словами, существует множество моделей распределения полномочий между федерацией и ее субъектами. Приведем примеры некоторых из них.

Конституция США устанавливает лишь исключительную компетенцию федерации, иными словами, остаточная

71

компетенция принадлежит субъектам федерации - штатам. Причем, Конституция не определяет компетенцию федерации как таковой, ее можно вывести из компетенции федеральных органов государственной власти: их совокупность и образует компетенцию Союза. Кроме того, специфика американской модели заключается в наличии так называемой подразумеваемой компетенции Конгресса (а значит, и всей федерации), который уполномочивается Конституцией принимать законы не только по вопросам, прямо предусмотренным в ней, но и "законы, необходимые для осуществления вышеуказанных прав", т.е. по вопросам, прямо Конституцией не названным, но связанным с теми, которые включены в компетенцию Конгресса. Разумеется, это расширяет сферу компетенции федерации. Полномочия федерации и штатов, разграниченные указанным образом, корректируются перечнем запретов, некоторые из них адресованы федерации (точнее, ее органам), некоторые - федерации и штатам, а некоторые - только штатам.

Основной закон ФРГ разграничивает компетенцию федерации и ее субъектов (земель) отдельно в законодательной и исполнительной сферах. В законодательной сфере он закрепляет федеральную (исключительную) компетенцию, конкурирующую компетенцию федерации и земель, рамочную компетенцию федерации и остаточную компетенцию земель, сформулированную посредством презумпции. В сфере исключительной компетенции земли могут законодательствовать лишь в том случае, если они специально уполномочены на это федеральным законом (ст. 71, 73). Наибольший интерес представляет конкурирующая компетенция федерации и земель (ст. 72, 74). Она означает, что земли вправе законодательствовать по соответствующим вопросам в том случае, если федерация свои права законодательства не использует. Но федерация не может принимать законы по вопросам конкурирующей компетенции по своему усмотрению, имея право законодательствовать по этим вопросам только в строго определенных случаях, а именно: если необходимо обеспечить соблюдение правового или экономического единства, урегулирование вопроса землями неэффективно и такое регулирование нарушило бы права других земель. Особенностью рамочной компетенции (ст. 75) является то, что в случае издания федерацией

72

рамочных предписаний субъект федерации обязан издать конкретизирующие их законы земли в срок, установленный рамочным законом. Презумпция компетенции земель сформулирована в Основном Законе следующим образом: "Земли имеют право законодательствовать в той мере, в какой настоящий Основной Закон не предоставляет законодательные полномочия Федерации" (ст. 70). Следует отметить, что особенностью германской модели распределения компетенции между федерацией и ее субъектами является признание безоговорочного верховенства законодательства федерации над законодательством земель: "федеральное право имеет преимущество перед правом земель" (ст. 31 Основного закона). Это означает, что в случаях возникновения противоречий между правовыми нормами федерации и земель действуют федеральные нормы вплоть до разрешения спора в судебном порядке. В исполнительной сфере земли сами исполняют свои собственные законы, а также "исполняют федеральные законы, как свои собственные, поскольку настоящий Основной закон не устанавливает или не допускает иного" (ст. 83). Итак, и в сфере исполнения федеральных законов действует презумпция компетенции земель, т.е. их компетенция сформулирована как остаточная. Она сочетается с регламентацией тех вопросов, по которым федеральные законы исполняет сама федерация (ст. 87 - 90 Основного закона) и которые, следовательно, образуют ее исключительную компетенцию в исполнительной сфере.

Индийская модель разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами содержит три перечня вопросов: составляющих компетенцию федерации, штатов и их совместную компетенцию. При этом первый перечень является открытым, а второй и третий - исчерпывающими. Кроме того, Конституция предусматривает ряд оснований вмешательства федерации в компетенцию штатов.

Конституция Бразилии в число территориальных единиц, между которыми разграничиваются полномочия, включает не только федерацию и штаты как ее субъекты (как это принято в других странах), но и федеральный округ, а также муниципии, единицы местного самоуправления. Для распределения полномочий между ними Конституция использует несколько видов компетенции. Первый из

них - это исключительная компетенция федерации и в законодательной, и в исполнительной сферах (ст. 21). Второй вид компетенции представляет собой перечень вопросов, по которым федерации принадлежит право осуществлять законодательство (а исполнением законов по этим вопросам должны, очевидно, заниматься штаты, федеральный округ и муниципии). Третий вид компетенции - это совместная компетенция Союза, штатов, федерального округа и муниципий. Вопросы, относящиеся к совместной компетенции, решаются посредством сотрудничества федерации, штатов, федерального округа и муниципий. Формы такого сотрудничества определяет дополняющий закон. Четвертая разновидность конституционной компетенции территориальных единиц - это конкурирующая законодательная компетенция. Ее содержание означает, что в данной сфере федерация может принимать лишь нормы общего характера, конкретизирует их законодательство штатов. При этом если федеральный закон по какому - то вопросу конкурирующей компетенции отсутствует, то штаты осуществляют законодательную компетенцию в полном объеме. Последующее принятие федерального закона общего характера прекращает действие закона штата в части, противоречащей федеральному закону. Пятым видом конституционной компетенции территориальных единиц является компетенция муниципий, охватывающая, в основном, вопросы местного значения. Шестой вид компетенции - это остаточная компетенция штатов: "любая компетенция, пользование которой штатам не запрещено, остается за штатами" (ст. 25). Компетенция федерального округа (ст. 32) приравнивается к компетенции штатов и муниципий (поскольку его территория на муниципии не делится).

Предоставляя субъектам федерации определенный набор полномочий, конституции зарубежных стран содержат комплекс гарантий их самостоятельности. Такими гарантиями являются недопустимость, как правило, отмены их правовых актов федеральными органами без судебного решения, а также иные формы вмешательства центральной власти в их деятельность, если иное не установлено конституцией страны, судебный порядок разрешения споров между органами федерации и ее субъектов, в том числе споров

о компетенции, запрещение изменять границы между субъектами федерации без их согласия.

Но, закрепляя за субъектами федерации самостоятельность в пределах их компетенции, а также гарантии такой самостоятельности, конституции зарубежных федераций вместе с тем стремятся обеспечить государственное единство и территориальную целостность соответствующей страны. Гарантиями государственного единства федерации в первую очередь выступают наличие федеральной конституции и федеральных законов, обладающих верховенством на всей территории страны, а также федеральных органов государственной власти, принимающих общеобязательные в масштабах всего государства правовые акты и обеспечивающих их исполнение. Гарантией целостности федерации служит также то, что вопросы, обеспечивающие государственное единство, отнесены к ведению федерации, - это прежде всего вооруженные силы и денежная эмиссия. За субъектами федерации не признается право сепарации, т.е. одностороннего выхода из состава федерации.

Перечисленные конституционно - правовые гарантии целостности федерации действуют в обычных условиях и представляют собой меры косвенного контроля федерации за деятельностью ее субъектов и косвенного федерального принуждения. Вместе с тем конституции ряда федеративных государств не ограничиваются указанными средствами и в целях обеспечения государственного единства, порядка, безопасности, прав и свобод граждан предусматривают возможность применения в исключительных случаях мер прямого федерального принуждения к органам субъектов федерации. Зарубежный опыт выработал несколько моделей такого принуждения. Например, ст. 37 Основного Закона ФРГ устанавливает, что "если земля не выполняет федеральных обязательств, возложенных на нее Основным Законом или другим федеральным законом, Федеральное правительство может с согласия Бундесрата принять необходимые меры, чтобы побудить землю к выполнению этих обязательств в порядке принуждения со стороны Федерации. Для проведения таких мер принуждения Федеральное правительство или его уполномоченный имеет право давать указания всем землям и их учреждениям".

Конституции федеративных государств устанавливают основы правового статуса субъектов федерации. Помимо положений о компетенции субъектов, о гарантиях их прав и формах их участия в осуществлении полномочий, федерации конституции, как правило, содержат указания об основах государственной и правовой организации субъектов.

Субъекты федерации, как правило, имеют собственное гражданство; конституции, которые не нуждаются в утверждении органами федерации; органы государственной власти, систему которых они определяют самостоятельно в соответствии с основными принципами, устанавливаемыми федеральной конституцией, могут заключать договоры друг с другом и с федеральными властями по вопросам своей компетенции. Что же касается права субъектов федерации заключать международные договоры и в иных формах осуществлять международную правосубъектность, то этот вопрос по-разному решается в различных конституциях. Так, Конституция США запрещает штатам "вступать в договоры, союзы или конфедерации" (разд. 10 ст. I). Основной Закон ФРГ разрешает землям в пределах их законодательной компетенции заключать договоры с иностранными государствами с согласия Федерального правительства (ст. 29).

Как видно, субъекты федерации обладают целым рядом признаков государства, но государственного суверенитета они не имеют. Это проявляется в том, что законодательство субъектов федерации должно соответствовать конституции и законам федерации, их территория является неотъемлемой частью территории федерации, при этом права сепарации они не имеют, отсутствуют у них также собственные вооруженные силы и валюта. Поэтому конституции федеративных государств, как правило, суверенитета субъектов федерации не провозглашают. Хотя имеются и исключения. Так, Конституция Швейцарской Конфедерации устанавливает: "кантоны суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен Федеральной конституцией" (ст. 3).

Унитаризм - это форма территориального устройства, означающая, что территория государства, являющегося ее носителем (унитарного государства), состоит из административных, муниципальных или (и) автономных территориальных образований либо (гораздо реже) вообще не подразделяется

76

на территориальные единицы. В большинстве случаев унитарные государства состоят из муниципальных образований, т.е. политико - административных единиц, в которых осуществляется местное самоуправление. Но есть исключения. Например, Польша и Болгария непосредственно включают административные единицы (воеводства и области соответственно), а Италия и Испания - политически автономные территориальные единицы (области, автономные сообщества). Наконец, некоторые малые государства не имеют в своем составе территориальных единиц (Бахрейн, Мальта и др.).

В зависимости от степени самостоятельности территориальных единиц, составляющих то или иное унитарное государство, среди них различают децентрализованные, относительно централизованные и централизованные. В *децентрализованных* унитарных государствах все территориальные единицы: от общинного до областного уровня - являются самоуправляемыми, т.е. такие государства состоят только из политико - административных (Франция, Япония) или автономных (Италия) единиц. *Относительно централизованные* государства предполагают наличие местного самоуправления на общинном уровне и иногда на районном. Территориальные единицы областного уровня являются административными, т.е. управляются из центра. Подобное государственное устройство существует в Болгарии и Польше. Примерно такая же модель была до недавнего времени в Великобритании: за четырьмя историческими регионами (Англией, Уэльсом, Северной Ирландией и Шотландией) право на самоуправление не признавалось. Они управлялись центральными органами власти. Более мелкие территориальные единицы (графства, округа, общины) являлись и являются самоуправляемыми. В настоящее время в Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии учреждены законодательные ассамблеи с ограниченной компетенцией. Поэтому можно сказать, что политико - территориальное устройство Великобритании приближается к децентрализованному. Наконец, *централизованные* государства отрицают местное самоуправление вообще. Выборных органов на местах в них либо совсем нет (большинство

государств Тропической Африки), либо они действуют чисто формально, так как ни конституция, ни закон не содержат никаких гарантий

77

их независимости от центра (социалистические страны). Таким образом, юридически или (и) фактически централизованные государства включают лишь административно - территориальные единицы. Централизованных государств сегодня в мире существует немного.

Политико - административное и (или) административно - территориальное устройство государства базируется на его политико - административном (административно - территориальном) делении. Такое деление, как правило, включает несколько звеньев. Количество ступеней политико - административного (административно - территориального) деления может быть различным, что во многом зависит от размеров территории, численности населения, особенностей географического положения страны. В большинстве стран политико - административное деление включает два или три звена, например, во Франции - регионы, округа, департаменты, кантоны, коммуны, в большинстве земель ФРГ - округа, районы, коммуны и т.д.

При этом местные территориальные единицы могут быть как единицами общего типа (в рамках которых осуществляется управление большинством общественных отношений), так и специальными (созданными для управления отдельными вопросами: школьным делом, юстицией и т.п.). Границы последних, как правило, не совпадают с границами местных территориальных единиц общего типа. Примерами местных единиц специального типа являются судебные, школьные, полицейские, больничные округа, существующие в ряде стран и являющиеся чисто административными (США).

Публичная власть в местных территориальных единицах может быть организована либо на началах местного самоуправления, либо на началах государственного местного управления.

Местное самоуправление осуществляется в политико - административных единицах. Оно предполагает наличие у местной единицы собственной компетенции, охватывающей вопросы местного значения; гарантированной конституцией и законом самостоятельности от государственной власти в пределах этой компетенции; наличие органов, избираемых населением соответствующей муниципальной единицы. Местное самоуправление осуществляется самим

78

населением непосредственно в форме референдума, иногда - в форме собраний и сходов жителей, а также через избираемые жителями коллегиальные и единоличные органы (советы, собрания, старосты, префекты) и через органы, формируемые выборными органами (комитеты, департаменты и т.п.).

Местное управление осуществляется чиновниками, назначаемыми центральным правительством или властями вышестоящей территориальной единицы. В разных странах они именуются по - разному (губернаторы, воеводы, управляющие и т.п.).

Итак, местное самоуправление - это деятельность самого населения местной территориальной единицы по управлению местными делами, а местное управление - это деятельность, осуществляемая в местной территориальной единице центральной властью или администрацией вышестоящей территориальной единицы, по управлению вопросами местного значения.

Организация власти на местах в демократических государствах осуществляется с обязательным использованием местного самоуправления. Оно может по - разному сочетаться с местным управлением. В зависимости от степени использования институтов местного управления различают две разновидности муниципальных систем, т.е. моделей демократической организации власти на местах: англо - американскую и европейскую.

Англо - американская муниципальная система характеризуется тем, что на всех уровнях политико - административного деления общего характера имеется только местное самоуправление, т.е. местное управление отсутствует.

Европейская муниципальная система допускает использование в местных единицах как местного самоуправления, так и местного управления, которые могут сочетаться по - разному.

При этом на органы местного управления возлагаются функции контроля за местным самоуправлением.

Существуют две основные *формы контроля центра* за местным самоуправлением. Это административная опека и административный надзор. *Административная опека* предполагает, что решения органов местного самоуправления не могут вступить в силу без одобрения центральной власти - как правило, в лице чиновника, назначенного сверху,

79

а также что действующие правовые акты местного самоуправления могут быть отменены центральной властью по мотивам незаконности, а возможно, и нецелесообразности. *Административный надзор* означает, что акты местного самоуправления могут быть оспорены центральной властью или властью более крупной территориальной единицы только в судебном порядке и только по мотивам их незаконности. Исторически первой формой контроля центра за местным самоуправлением была административная опека. В современных демократических государствах доминирует административный надзор. Сфера применения опеки ограничивается полномочиями, делегированными местному самоуправлению органами государственной власти, и вопросами использования субсидий, выделенных центром.

Наряду с субъектами федерации, автономными, муниципальными единицами в составе некоторых государств имеются *специфические территориальные образования*. Это, например, столичные округа, федеральные территории, зависимые территории, в странах американских континентов - индейские резервации (которые управляются федеральными властями, освобождены от уплаты налогов и имеют ограниченное самоуправление), а в Великобритании - островные территории.

Столичный округ - это территория, в которой находится столица государства. Обычно столичные округа образуются в федеративных государствах и именуется федеральными округами. Федеральные столичные округа имеются в ряде федераций (США, Австралия, Мексика и т.д.). Они образованы с целью не допустить, чтобы один субъект федерации оказывал на центральную власть (действующую, естественно, в столице) большее влияние по сравнению с остальными субъектами. Но далеко не везде столицы имеют особый статус и выделяются в особые столичные округа. Столичные округа характеризуются меньшей степенью самостоятельности, чем субъекты федерации или политико - территориальные единицы данного государства. Например, федеральный округ Колумбия, в пределах которого расположен город Вашингтон - столица США, в отличие от штатов субъектом федерации не является, прав законодательства не имеет, в выборах палат Конгресса не участвует, обладая лишь ограниченными правами самоуправления.

80

Особый статус имеют и столицы некоторых унитарных государств. Например, Париж - это одновременно и департамент, и община. Такой статус придает столице более централизованный порядок управления местными вопросами.

В федерациях помимо федеральных столичных округов существуют иные федеральные территории, т.е. *особые территориальные единицы*, непосредственно подчиненные центральной власти и не являющиеся субъектами федерации. Они могут либо управляться из центра, либо наделяться ограниченными правами самоуправления. Конституция Бразилии, например, допускает существование и той и другой разновидностей федеральных территорий.

Зависимые территории - это территории (государства и государственноподобные образования), бывшие ранее колониями и находящиеся в юридической зависимости от того или иного государства. Юридическая зависимость проявляется в том, что высшие органы власти государства - метрополии издают по отдельным вопросам правовые акты, обязательные для территории, но при этом коренные жители территории не являются гражданами метрополии и не участвуют в выборах ее парламента и других избираемых органов. Управление территориями в настоящее время осуществляется на самоуправленческих началах, т.е. в них имеются собственные представительные, исполнительные, а иногда и судебные органы. Вместе с тем метрополия назначает в каждую зависимую территорию губернатора, полномочия которого включают прежде всего контроль за соответствием актов органов самоуправления территории актам метрополии, издаваемым, как правило, для зависимой территории по

вопросам внешней политики, обороны и т.п. В качестве зависимых территорий чаще всего выступают малонаселенные острова, находящиеся иногда за тысячи километров от метрополии. Они могут обладать различной степенью самостоятельности. Например, Пуэрто - Рико признается государством, свободно ассоциированным с США, и имеет собственное гражданство, органы государственной власти, Конституцию и законодательство. Зависимыми территориями Франции являются заморские территории и заморские департаменты. Первые обладают значительной законодательной автономией, принимая законы и подчиняясь

81

законодательству Франции лишь по вопросам обороны, безопасности, судебной организации. Статус заморских департаментов приравнен к статусу муниципальных единиц. Зависимые территории имеют в настоящее время Великобритания, США, Франция, Нидерланды, Австралия, Новая Зеландия.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Что такое территориальное устройство?
2. Каковы виды и формы территориального устройства?
3. Объясните сущность федерализма.
4. В чем смысл института местного самоуправления?

82

Конституционный принцип организации публичной власти в демократических государствах - **народный суверенитет**, означающий, что власть в государстве исходит от народа и принадлежит ему, а принимаемые в государстве решения выражают волю народа. Организационный механизм реализации данного принципа выглядит следующим образом. На всех территориальных уровнях публичной власти она (публичная власть) осуществляется либо народом непосредственно, либо избираемыми им органами или должностными лицами, либо органами (должностными лицами), которые формируются выборными органами, - с тем чтобы ни один из органов публичной власти, принимающих важные управленческие решения, не приобретал свои полномочия помимо воли народа.

Как видно, механизм осуществления публичной власти в демократических странах основан на сочетании в государственном механизме непосредственной и представительной демократии, т.е. включает народные голосования (выборы и референдум), а также такую систему органов публичной власти, в основе организации которой лежит принцип народного представительства (представительного правления).

В системе представительного правления важнейшую роль играют выборные коллегиальные органы. На общенациональном уровне, в субъектах федерации и в иных территориальных единицах государства, обладающих государственной

83

автономией, это парламенты, в местных территориальных единицах - местные выборные коллегиальные органы (советы, собрания и т.п.). В юридической литературе только их и принято именовать представительными.

В государствах с недемократическим политическим режимом принцип народного суверенитета либо отрицается (в абсолютных монархиях), либо провозглашается формально (например, в социалистических государствах). Соответственно, институты народных голосований (как и других форм непосредственной демократии) и народного представительства тоже либо вообще не признаются (ОАЭ, Саудовская Аравия), либо являются во многом декоративными, не будучи подкрепленными реальными гарантиями (выборы проводятся безальтернативно, в условиях однопартийной системы, референдумы либо вообще не практикуются, либо осуществляются в условиях массовой пропаганды, выражающей лишь одну позицию, тайна голосования не обеспечивается).

Важными и наиболее распространенными в мире видами народных голосований являются выборы и референдум.

• **Выборы** - это процедура формирования органа публичной власти или наделения полномочиями должностного лица, осуществляемая путем голосования, при условии, что на каждый замещаемый мандат претендуют несколько кандидатов. Иными словами, именно альтернативностью выборы отличаются от других способов публичной власти, к числу которых относятся назначение, наследование, замещение тех или иных постов по должности и по жребию. Выборы - это исторически наиболее древний способ наделения лиц властными полномочиями. Их сохранение и широкое использование в демократических государствах объясняется тем, что они выполняют целый ряд важных социальных функций, состоящих в следующем.

1. Выборы обеспечивают легитимность власти, т.е. ее признание населением, готовность добровольно выполнять ее веления.
2. Через выборы выявляется соотношение различных сил и интересов в обществе.
3. Возможность выбора - это средство отбора политических лидеров.
4. Выборы - это механизм обеспечения народного суверенитета и демократического политического режима.

Мировой практике известно множество *видов* выборов. Их можно классифицировать по ряду оснований. *По территории проведения* выборы делятся на национальные (посредством которых избираются высшие органы власти страны), региональные (например, выборы органов субъектов федерации) и местные (выборы органов местного самоуправления).

По времени проведения выборы бывают очередными (проводятся по окончании срока полномочий соответствующего органа или должностного лица) и внеочередными (проводятся после досрочного прекращения их полномочий).

По максимально возможному количеству туров голосования выборы подразделяются на однотуровые, двухтуровые и многотуровые. Как правило, второй и последующий туры голосования (повторное голосование) проводятся в том случае, если первое голосование не дало результатов, т.е. нужное количество избираемых лиц не было избрано. Обычно повторное голосование требуется, если для избрания кандидату надо набрать более половины голосов избирателей, но в результате первого тура голосования такого большинства не получил никто. При этом во втором туре участвуют два кандидата или более, за которых проголосовало больше избирателей, чем за других кандидатов.

По количеству мандатов, замещаемых в избирательных округах, выборы бывают униноминальными (от каждого округа избирается одно лицо) и полиноминальными (от округа избирается несколько лиц).

В зависимости от *роли населения* различают прямые и непрямые выборы. *Прямые* означают непосредственное голосование избирателей по кандидатурам на выборные должности, а при *непрямых* вопрос об их избрании окончательно решает не сам избирательный корпус, а избранные им лица (выборщики, депутаты). Иногда в литературе непрямые выборы подразделяются на косвенные и многостепенные. *Косвенные* выборы означают, что население выбирает коллегию, единственным предназначением которой является избрание того или иного должностного лица или органа публичной власти. Именно косвенными выборами избирается, например, Президент США: население каждого штата голосует лишь за выборщиков от данного штата, выборщики

85

затем избирают Президента и вице - президента. При использовании же многостепенных выборов те или иные органы публичной власти, избранные населением непосредственно, выбирают другие органы или должностных лиц. Например, в Китае нижестоящие собрания народных представителей избирают вышестоящие.

Выборы представляют собой сложную категорию, включающую три основных элемента. Это избирательное право, избирательный процесс и избирательная система.

Термин **"избирательное право"** используется в двух значениях: в объективном и в субъективном. *Объективное* избирательное право - это система правовых норм, регулирующих отношения по проведению выборов органов публичной власти. *Субъективное* избирательное право - это комплекс юридических возможностей человека и гражданина (чаще гражданина), а также некоторых иных субъектов (партий и других общественных объединений) по участию в выборах. Важнейшими из таких возможностей являются активное и пассивное избирательное право, т.е. право избирать и избираться.

Избирательное право как в объективном, так и в субъективном смысле базируется на комплексе принципов, получивших отражение в конституции и законах, которым должны соответствовать и правовое регулирование, и практика выборов и которые являются критериями их демократизма.

К числу *основных принципов* избирательного права относятся свобода волеизъявления, всеобщее равное прямое избирательное право при тайном голосовании. Данные принципы в некоторых странах получили конституционное оформление. Например, Конституция Италии провозглашает: "Голосование является личным и равным, свободным и тайным" (ст. 48). Но чаще они закрепляются в текущем законодательстве.

Принцип свободного волеизъявления означает, что участие в выборах должно быть добровольным, а также то, что контроль за волеизъявлением избирателей недопустим. Принципу свободы волеизъявления наиболее адекватно соответствует свободный вотум, означающий, что участие в голосовании является правом, но не обязанностью избирателей. Тем

не менее конституции и законодательства ряда стран устанавливают обязательный вотум, предполагающий

86

обязанность участия граждан в голосовании. Обязательный вотум установлен, например, в Италии, Австралии, Греции, Турции. Целью установления обязательного вотума является преодоление абсентеизма, т.е. массового уклонения избирателей от участия в выборах, которое достаточно распространено в демократических государствах.

Всеобщее избирательное право - это принцип, означающий, что в выборах могут участвовать все граждане, за исключением несовершеннолетних и недееспособных. Данный принцип во всей своей полноте не реализован ни в одной стране, так как помимо трех перечисленных естественных ограничений избирательного права (гражданство, совершеннолетие, дееспособность) законодательство всех государств устанавливает большее или меньшее количество других избирательных цензов - условий, удовлетворяя которым лицо приобретает избирательные права. Это повышенный возрастной ценз (устанавливаемый, как правило, для пассивного избирательного права); ценз оседлости; моральные цензы и т.д. Так, согласно Конституции Румынии (ст. 36, 37) активным избирательным правом обладают граждане, достигшие на день выборов 18 лет, за исключением слабоумных и умалишенных, находящихся под опекой, а также лица, осужденные вступившим в силу судебным решением к лишению избирательных прав. Пассивное же избирательное право имеют граждане, обладающие правом голоса, имеющие место жительства в стране, за исключением лиц, выполняющих важные публичные функции (судьи, адвокаты народа, военнослужащие, служащие полиции).

Равное избирательное право - это принцип, требующий наделения каждого избирателя одинаковыми возможностями воздействия на деятельность избранного органа. Данный принцип включает два элемента: равное количество голосов у всех избирателей и равный вес их голосов. Первое требование в одномандатных избирательных округах выражается формулой "один избиратель - один голос". Равный вес голосов избирателей предполагает, что каждый депутат должен представлять примерно одинаковое число населения (а в некоторых странах - избирателей). Это достигается установлением для каждого выборов

87

нормы представительства, в соответствии с которой образуются избирательные округа.

Норма представительства - это количество населения (избирателей), приходящееся на одного депутата, иначе говоря, численность населения (избирателей) в избирательных округах, от которых избирается одинаковое число депутатов, должно быть тоже примерно равным. Избирательное законодательство устанавливает предельно допустимые отклонения от нормы представительства. Например, при проведении выборов в Бундестаг ФРГ отклонение численности населения от нормы представительства в одномандатных избирательных округах не должно превышать 33,33%. Таким образом, количество депутатов, избираемых от разных избирательных округов, должно быть пропорциональным количеству населения (избирателей) этих округов,

Прямое избирательное право - это принцип, требующий, чтобы избиратели голосовали лично. Принцип менее распространен, чем предыдущие. Как правило, прямое избирательное право применяется для выборов нижних палат парламентов и органов местного самоуправления. При избрании же верхних палат и президентов в некоторых странах используется не прямое избирательное право (т.е. косвенные или многостепенные выборы).

Тайное голосование - это принцип, означающий право каждого избирателя заполнять избирательный бюллетень только в кабине или комнате для тайного голосования, в которых запрещено присутствие кого бы то ни было, кроме самого избирателя (за исключением случаев, когда избиратель в силу неграмотности, болезни или физического недостатка не может самостоятельно заполнить избирательный бюллетень). Данный принцип направлен на предотвращение контроля за волеизъявлением избирателей.

Избирательный процесс - это урегулированная нормами избирательного права деятельность различных субъектов по подготовке и проведению выборов. Избирательный процесс включает в качестве элементов множество *стадий*.

1. *Назначение выборов*, т.е. установление даты голосования. Парламентские выборы, как правило, назначаются президентом и, наоборот, выборы президента - одной из палат

88

парламента. После назначения или объявления выборов определяются даты проведения всех остальных мероприятий избирательной кампании, последовательность и сроки которых установлены избирательным законодательством.

2. *Образование избирательных округов*, т.е. территориальных единиц, от которых избирается один или несколько депутатов или должностных лиц. Избирательные округа должны формироваться в соответствии с принципом равно го избирательного права, исходя из установленной для данных выборов нормы представительства.

3. *Образование избирательных органов* - территориальных единиц, избиратели которых голосуют в одном помещении для голосования.

4. *Создание избирательных органов* (комиссий, бюро, президиумов и т.п.), на которые возлагаются задачи по организации избирательного процесса. Среди них различают территориальные, включая центральные, окружные и участковые органы. Как правило, функции избирательных органов осуществляют те или иные должностные лица (чиновники, судьи, парламентарии). В ряде стран создаются специальные избирательные комиссии, которые могут включать представителей парламента, иногда других органов государственной власти, а также политических партий.

5. *Регистрация избирателей*, т.е. включение лиц, обладающих активным избирательным правом и, как правило, проживающих на территории данного избирательного участка, в список избирателей. Регистрация избирателей в разных странах осуществляется неодинаково. В зависимости от того, на ком лежит бремя регистрации, она бывает обязательной (публичной), т.е. осуществляется органами публичной власти (Германия, Великобритания), или добровольной (личной), т.е. осуществляется по добровольному заявлению избирателей в органы публичной власти (США, Франция). Публичная регистрация, в свою очередь, по - разному ведется в странах, где осуществляется учет населения и его миграции (Германия), и в странах, где такой учет отсутствует (Великобритания). В первом случае списки избирателей составляются на основе данных публичных властей, а во втором - по системе "от двери к двери", т.е. путем обхода уполномоченными лицами домов, находящихся на территории избирательного участка.

89

6. *Выдвижение кандидатов*. Существует множество способов такого выдвижения: самовыдвижение (Франция); петиционное выдвижение, осуществляемое путем сбора подписей избирателей (Бельгия, Дания); выдвижение политическими партиями или иными общественными объединениями (ФРГ, Австрия); праймериз или первичные выборы, осуществляемые в таком же порядке, что и основное голосование (США). Эти способы выдвижения часто сочетаются и сопровождаются внесением избирательного залога - денежной суммы, перечисление которой на специальный счет необходимо для регистрации кандидата или списка кандидатов. Избирательный залог возвращается, если кандидат получит на выборах определенную часть голосов избирателей данного округа (например, 5% во Франции).

Лицо приобретает официальный статус кандидата только с момента его регистрации в качестве такового избирательным органом или с момента оглашения его кандидатуры.

7. *Предвыборная агитация* - это деятельность, имеющая целью склонить избирателей к участию в выборах или отказу от такого участия, к голосованию *за* или *против* того или иного кандидата или против всех кандидатов. Предвыборная агитация регулируется законодательством с целью обеспечить честные и равные выборы. Наиболее обстоятельно регламентируются вопросы использования СМИ в целях агитации и финансирования избирательной кампании. Так, в Австрии и Германии время выступления по телевидению распределяется между партиями пропорционально их представительству в парламенте. В США время выступлений кандидатов в эфире определяет специальная комиссия, состоящая из представителей партий, представ ленных в парламенте.

8. *Голосование* - это решающая стадия избирательного процесса, представляющая собой волеизъявление избирателей по избранию выдвинутых кандидатур. Чаще всего голо сование

осуществляется с помощью избирательного бюллетеня, хотя в некоторых странах практикуется использование для этого специальных машин (США).

9. *Подсчет голосов* и установление результатов выборов осуществляются избирательными органами. Если выборы оказались нерезультативными, то проводятся либо голосование

90

между кандидатами, получившими наибольшее число голосов, либо повторные выборы (например, в случае признания выборов недействительными).

Термин "**избирательная система**" используется в двух значениях. В широком смысле под избирательной системой понимается комплекс общественных отношений, связанных с проведением выборов. В узком смысле это установленный законом порядок распределения мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования. Наиболее распространенными видами избирательных систем являются мажоритарная и пропорциональная.

Мажоритарная избирательная система - это такая система распределения выборных мандатов, в основе которой лежит принцип большинства: избранным считается кандидат, получивший на выборах установленное законом большинство голосов избирателей. Требуемое для избрания большинство может быть различным: относительным (побеждает кандидат, получивший число голосов большее, чем любой другой кандидат), абсолютным (избранным является кандидат, за которого проголосовало более половины избирателей) или квалифицированным (2/3, 3/4 и т.п.). Мажоритарная система *относительного большинства* используется, например, при проведении парламентских выборов в Великобритании, система *абсолютного большинства* - для избрания Национального собрания (нижней палаты парламента) Франции. Система *квалифицированного большинства* применяется весьма редко: избрание Президента Италии производится двумя третями голосов Парламента и делегатов областей (правда, после третьего тура голосования достаточно абсолютного большинства).

Мажоритарная избирательная система имеет как преимущества, так и недостатки. К числу преимуществ можно отнести ее простоту и доступность механизма ее действия для понимания всеми избирателями, возможность поименного знания избирателями выдвинутых кандидатов (а значит, и избранных лиц), возможность непосредственного участия избирателей в выдвижении кандидатов. Недостатки мажоритарной системы проявляются в том, что существует опасность искажения соотношения политических сил в парламенте по сравнению с соотношением, реально существующим в обществе; невозможно учесть избирательские

91

предпочтения не отдавших голоса за избранного в данном избирательном округе кандидата.

Пропорциональная избирательная система заключается в том, что каждая партия получает в представительном органе число депутатских мест, пропорциональное количеству поданных за нее голосов избирателей. Главное достоинство данной системы состоит в том, что она (по крайней мере, в ее классическом виде) наиболее справедливая по отношению к политическим партиям и способствует адекватному отражению представленных в парламенте политических сил. Ее недостатки в том, что избиратели почти отстранены от процедуры выдвижения кандидатов (они могут лишь поставить подписи в поддержку кандидатов, выдвигаемых партийными органами) и зачастую не знают, за кого персонально они голосуют и кто именно будет избран в состав избираемого коллегиального органа (следует иметь в виду, что использование данной избирательной системы для избрания должностного лица невозможно, так как она может быть применена только в рамках многомандатных избирательных округов). При использовании данной системы происходит выдвижение не отдельных кандидатов, а целых списков кандидатов, составляемых и выдвигаемых политическими партиями (а в некоторых странах - также некоторыми иными общественными объединениями). Предвыборная борьба ведется между партийными списками кандидатов, а не между отдельными кандидатами. Избиратели голосуют за (или против) списков кандидатов. Такие списки составляются партийными органами (обычно съездами, конференциями или собраниями партий). Списки бывают гибкими и жесткими. Жесткие списки означают, что для определения кандидатов, которые окажутся избранными от данной партии, имеет значение та последовательность кандидатов в ее списке, которую установит соответствующий партийный орган: каждый

избиратель может проголосовать только за тот или иной список в целом, при этом избранными по каждому списку считаются кандидаты, чьи фамилии в нем обозначены первыми, в том количестве, какое число мест в избираемом органе получила данная партия. Гибкие же списки предполагают, что для определения того, какие именно кандидаты конкретного списка окажутся избранными депутатами, имеет значение не очередность

92

их в списке, установленная партийным органом, который данный список составляет, а популярность отдельных кандидатов списка среди избирателей: каждый избиратель не только голосует за список в целом, но и выражает свое отношение к отдельным кандидатам избранного им списка. Для этого используется *институт преференций* - цифровых обозначений предпочтительности кандидатов списка для данного избирателя. Избранными от данной партии будут кандидаты, получившие наибольшее число первых или близких к ним преференций.

В рамках пропорциональной избирательной системы используются различные методы распределения мандатов. Наиболее распространенными из них являются метод квоты и метод делителей.

Метод квоты был разработан в XIX в. англичанином Томасом Хэром. Он основан на том, что каждая партия должна получить в избираемом органе число мест, равное частному между количеством полученных ею голосов избирателей и избирательной квотой (а точнее - целому числу этого частного). При этом квота - это количество голосов избирателей, необходимое для получения партией хотя бы одного мандата, т.е. число избирателей, приходящееся на один выборный мандат. Для определения квоты самым простым способом количество голосов избирателей (точнее действительных избирательных бюллетеней) надо разделить на число замещаемых по округу мандатов (позже был предложен ряд других способов определения квоты, которые, по мнению их авторов, позволяют распределить выборные мандаты в округе более точно, но в основе всех их лежит метод Т. Хэра).

Однако только с помощью этих двух операций (определение квоты и деление на нее количества голосов, полученных каждой партией) почти никогда не удастся распределить все замещаемые по данному избирательному округу мандаты. Распределенной оказывается лишь часть мандатов, так как целых чисел после деления, как правило, не получается. Приведем пример.

Предположим, что в семимандатном избирательном округе всего подано 140 тыс. действительных голосов избирателей, в выборах участвовало три партии, между которыми действительные голоса распределились следующим образом:

93

партия А получила 39 тыс. голосов, партия Б - 31 тыс., а партия В - 74 тыс. Избирательная квота по методу Хэра составит 20 тыс. ($140 : 7$). После первого распределения мандатов партия А получит один мандат ($39 : 20 = 1$ (и 19 голосов у нее будет в остатке)); партия Б - один мандат ($31 : 20 = 1$ (11 голосов в остатке)); партия В приобретет целых 3 мандата ($70 : 20 = 3$ (в остатке 10)). Как видно, в результате этой операции распределенными оказалось 5 мандатов, а надо распределить по данному округу 7 мандатов. Нераспределенными осталось два мандата. Для распределения остальных мандатов применяются правило наибольшего остатка или правило наибольшей средней.

При использовании *правила наибольшего остатка* нераспределенные мандаты по одному добавляются тем партийным спискам, которые имеют самые большие остатки после деления числа полученных партиями голосов на квоту. В нашем примере осталось распределить два мандата. Чтобы определить, каким партиям они достанутся, сравним все три остатка: остаток, образовавшийся после деления на квоту числа голосов, полученных партией А, составил 19, партией Б - 11, партией В - 10. Наибольшие остатки имеют партии А (19) и Б (11). Поэтому нераспределенные мандаты по одному достаются им. В результате использования метода наибольшего остатка партии получили следующее число мандатов по данному избирательному округу:

- партия А - 2 мандата,
- партия Б - 2 мандата,
- партия В - 3 мандата.

Правило наибольшей средней предусматривает передачу нераспределенных мандатов партиям, имеющим наибольшие частные от деления числа собранных ими голосов избирателей на число мандатов, полученных ими после использования метода квоты, увеличенное на единицу.

Если использовать предыдущий пример, то судьбу двух мандатов, не распределенных после первого деления, следует определять следующим образом. Число голосов, полученных партией А, т.е. 39, надо делить на 2 ($1 + 1 = 2$), партией Б, т.е. 15, - тоже на 2 ($1 + 1 = 2$), а партией В, т.е. 70, - на 4 ($3 + 1 = 4$). Результаты будут такими: $39 : 2 = 19,5$; $15 : 2 = 7,5$; $70 : 4 = 17,5$. Наибольшими из получившихся

94

частных являются 19,5 и 17,5. Они принадлежат партиям А и В. Поэтому дополнительные мандаты по одному получают именно эти партии. Результат распределения мандатов по правилу наибольшей средней, как видно, оказался иным, чем по правилу наибольшего остатка:

- партия А - 2 мандата,
- партия Б - 1 мандат,
- партия В - 4 мандата.

Метод делителей был предложен в XIX в. бельгийским профессором Виктором д'Ондтом. Суть методики заключается в последовательном делении количества голосов, полученных каждой партией, на 1, 2, 3, 4 и т.д. (позже были предложены другие делители, например, только нечетные числа). Затем полученные частные располагаются в порядке убывания. Отбираются самые большие из них - столько, сколько мандатов замещается по округу. Те партии, которым эти частные принадлежат, получают депутатские мандаты. Причем каждая партия получит столько мандатов, сколько наибольших частных ей принадлежит.

Посмотрим, как в нашем гипотетическом избирательном округе будут распределены депутатские мандаты по методу д'Ондта.

- $39 : 1 = 39$; $39 : 2 = 19,5$; $39 : 3 = 13$; $39 : 4 = 9,75$; $39 : 5 = 7,8$.
- $15 : 1 = 15$; $15 : 2 = 7,5$; $15 : 3 = 5$; $15 : 4 = 3,75$; $15 : 5 = 3$.
- $70 : 1 = 70$; $70 : 2 = 35$; $70 : 3 = 23,33$; $70 : 4 = 17,5$; $70 : 5 = 14$.

Отберем из полученных частных семь наибольших и посмотрим, какой партии сколько из них принадлежит. Наибольшие частные - это:

- 70 (партия В),
- 39 (партия А),
- 35 (партия В),
- 31 (партия Б),
- 23,33 (партия В),
- 19,5 (партия А),
- 17,5 (партия В).

Четыре из этих частных принадлежат партии В, два - партии А и одно - партии Б. Следовательно, результаты выборов по округу будут такими:

- партия А - 2 мандата,
- партия Б - 1 мандат,
- партия В - 4 мандата.

95

Как видно, метод наибольшего остатка благоприятствует мелким партиям, а методы наибольшей средней и делителей - крупным.

Пропорциональная избирательная система в ее классическом виде в большей или меньшей степени увеличивает возможность получения депутатских мандатов представителями малочисленных партий. Но это порождает опасность образования в парламенте большого числа мелких фракций, раскола голосов парламентариев и невозможности оперативной законотворческой работы. Чтобы смягчить эти недостатки, во многих странах *используется институт заградительного пункта* - установленного законом количества голосов избирателей, которое должен получить список, чтобы быть допущенным к распределению депутатских

мандатов. Обычно такое количество составляет от 1% (Израиль) до 5% (ФРГ). Но, предотвращая партийную раздробленность избираемого парламента, заградительный пункт во многом сводит на нет ряд достоинств пропорциональной избирательной системы - ее политически справедливый характер и учет голосов всех избирателей. Действительно, голоса избирателей, проголосовавших за партии, не преодолевшие заградительный пункт, т.е. за мелкие партии, не учитываются, пропадают, а сами эти партии представительства в парламенте не получают.

Для того чтобы соединить преимущества и сгладить недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, некоторые страны используют смешанные мажоритарно - пропорциональные избирательные системы. Суть их заключается в том, что часть депутатов одного избираемого органа избирается по мажоритарной, а часть - по пропорциональной избирательной системе. Так избирается, например, Бундестаг ФРГ, обе палаты итальянского парламента.

Помимо рассмотренных мажоритарной и пропорциональной избирательных систем мировой практике известны и другие избирательные системы, которые используются гораздо реже. Это системы кумулятивного вотума, единственного непередаваемого и единственного передаваемого голоса.

Система кумулятивного вотума используется в многомандатных избирательных округах, в которых выдвигаются

96

отдельные кандидаты. Каждый избиратель имеет столько голосов, сколько депутатов избирается от данного округа, или меньше. При этом он может все свои голоса отдать одному кандидату или распределить их по своему усмотрению между несколькими кандидатами. Данная система применяется при проведении выборов в органы местного самоуправления некоторых земель ФРГ.

Система единственного непередаваемого голоса также применяется в многомандатных избирательных округах, в которых в предвыборной борьбе участвуют отдельные кандидаты. При этом каждый избиратель имеет только один голос.

При использовании систем и кумулятивного вотума, и единственного передаваемого голоса избранными считаются кандидаты, получившие относительное большинство голосов избирателей. Поэтому эти избирательные системы можно считать специфическими разновидностями мажоритарной избирательной системы.

Система единственного передаваемого голоса сочетает черты мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. При ее использовании выборы проводятся по многомандатным избирательным округам, в которых выдвигаются и состязаются отдельные кандидаты. Данная избирательная система предполагает использование преференций, которыми каждый избиратель помечает фамилии кандидатов, включенных в избирательный бюллетень. Результаты выборов определяются путем подсчета голосов, поданных сначала по первым, затем по вторым и т.д. преференциям. На каждом этапе подсчета голосов избранными считаются кандидаты, набравшие число голосов, равное квоте, которая определяется по методу Т. Хэра.

- Вторым видом народных голосований является **референдум** - голосование избирателей, посредством которого принимается решение по вопросу государственной важности или местного самоуправления.

Социальная функция референдума неоднозначна. Он имеет огромный демократический потенциал в сочетании с другими институтами демократии, т.е. в общем механизме народовластия. Но вместе с тем референдум может быть использован и для манипулирования общественным мнением, особенно в условиях недемократического режима.

97

Мировой практике известны весьма разнообразные *виды* референдума. По правовым последствиям референдумы делятся на постановляющие и консультативные. Посредством постановляющего принимаются общеобязательные решения, не нуждающиеся в утверждении, посредством консультативного лишь выясняется общественное мнение, т.е. юридической силы он не имеет.

По основаниям проведения различают факультативные и обязательные референдумы. Факультативные проводятся лишь в том случае, если о проведении референдума в установленном законом порядке проявлена инициатива, а обязательные - если иным образом решение по соответствующему вопросу не может быть принято, т.е. проведение референдума предусмотрено конституцией или законом. Например, обязательный референдум по пересмотру французской Конституции предусматривает ее ст. 89. Факультативные референдумы, проводимые по инициативе избирателей, называются петиционными (так как инициатива осуществляется путем сбора подписей). Такой референдум может проводиться согласно Конституции Италии, если в поддержку его проведения будут собраны подписи 500 тыс. избирателей (ст. 75).

По юридической силе референдумы подразделяются на конституционные (решающие вопрос о принятии, изменении или отмене конституций), законодательные (принимающие, изменяющие или отменяющие закон) и подзаконные.

По содержанию различаются референдумы, посредством которых принимаются те либо иные решения или правовые акты (именно они предусмотрены в большинстве стран) и посредством которых они отменяются, т.е. отменительные референдумы. Отменительные референдумы достаточно редко специально предусматриваются конституциями и законодательством зарубежных стран. Среди немногих исключений упоминавшаяся уже ст. 75 Конституции Италии устанавливает, что "когда того требует 500 тысяч избирателей или пять областных советов, назначается референдум для отмены, полностью или частично, закона или акта, имеющего силу закона".

По территории проведения референдумы классифицируются в унитарных государствах на общенациональные и

98

местные, а в федеративных - на федеральные (общенациональные), референдумы субъектов федерации и местные.

Голосование на референдуме, как и проведение выборов, является свободным, всеобщим, равным, прямым, тайным.

Предмет референдума - это вопрос, подлежащий решению на референдуме. Его формулировка в бюллетене называется формулой референдума.

В ряде стран конституция или закон предусматривают ограничения в отношении предмета референдума: на референдум не могут выноситься вопросы о налогах, бюджете, амнистии и помиловании и т.п. Нередко запрещается в течение установленного срока повторно проводить референдум по одному вопросу. Так, отменительный референдум в Италии "не допускается в отношении законов о налогах и бюджете, об амнистии и помиловании, о полномочиях на ратификацию международных договоров" (ст. 75 Конституции).

Процедура проведения референдума охватывает несколько стадий.

1. *Инициатива о проведении референдума и его назначение.* Право назначать общенациональный референдум при надлежит обычно главе государства или (и) парламенту.
2. *Формирование "инфраструктуры" референдума:* составление списков участников референдума, образование участков для голосования и органов по организации и под готовке проведения референдума. Все эти институты аналогичны соответствующим институтам выборов.
3. *Агитационная и разъяснительная кампания* осуществляется по тем же правилам, что и предвыборная агитация. Агитация может проводиться за и против участия в референдуме, за или против положительного решения вынесенного на него вопроса. Законодательство о референдуме наиболее обстоятельно регламентирует агитацию в средствах массовой информации. Во многих странах оно обязывает государственные СМИ предоставлять бесплатно эфир, газетную и журнальную площадь политическим партиям - поровну или пропорционально численности их представительства в парламенте (региональном или местном представительном органе).
4. *Голосование*, которое осуществляется с помощью избирательных бюллетеней. В некоторых странах при проведении

референдума, как и на выборах, используются машины для голосования.

5. *Подсчет голосов и установление результатов референдума* осуществляются избирательными органами. Референдум может быть признан недействительным, если при его проведении обнаружены нарушения закона, искажающие его результат. В некоторых странах законодательство устанавливает нижний порог участия в нем избирателей, который необходимо преодолеть, чтобы референдум был признан состоявшимся. Обычно такой порог составляет участие в голосовании более половины зарегистрированных избирателей. Если референдум признается недействительным, то проводится новое голосование (на всей территории проведения референдума или в тех ее частях, где были допущены нарушения), а если несостоявшимся - предложенный на референдум вопрос считается отклоненным. Впрочем, в некоторых странах (Испания) никакого порога явки избирателей для признания референдума состоявшимся законодательство не устанавливает.

Одобренным на референдуме обычно считается решение, за которое подано абсолютное большинство действительных голосов избирателей.

К числу народных голосований относятся отзывы депутатов или иных должностных лиц, собрания или сходы граждан по месту жительства. Однако они используются гораздо реже, чем выборы и референдумы.

При всей важности народных голосований в механизме народного суверенитета следует признать, что любое государство в большинстве случаев осуществляет свои функции через совокупность органов и учреждений. Деятельность государственных органов настолько важна, что часто именно их совокупность называют государственным механизмом. Собственный механизм имеют и иные уровни публичной власти, существующие в рамках того или иного государства: субъекты федерации, автономные и муниципальные единицы, иные территориальные образования. Вся совокупность государственных и самоуправленческих органов и учреждений, существующих в том или ином государстве, - это механизм осуществления публичной власти в нем.

Важнейшее место в механизме реализации публичной власти занимают ее органы. Орган публичной власти -

100

это организованная группа людей или один человек, наделенные в установленном законом порядке властными полномочиями по осуществлению управления в той или иной сфере общественных отношений. Признаком государственного органа является наличие властных полномочий, т.е. прав принимать общеобязательные решения, которым должны подчиняться не только сами эти органы и их структурные элементы, но и другие субъекты. Именно наличием властных полномочий органы публичной власти отличаются от публичных учреждений - образований, тоже участвующих в управлении обществом, но не имеющих права издавать обязательные для других субъектов веления. Это, например, государственные и муниципальные учебные заведения, армия, полиция и т.д.

В конституции конкретной страны, как в основном законе, получают отражение главные аспекты правового статуса органов публичной власти. Причем общенациональные конституции наиболее обстоятельному регулированию подвергают статус центральных государственных органов.

Органы публичной власти можно *классифицировать* по нескольким основаниям.

По территории деятельности они подразделяются на органы государственной власти и местного самоуправления. В федеративных государствах государственные органы делятся на общенациональные и органы субъектов федерации.

По месту в системе разделения властей различают представительные, исполнительные, судебные и иные органы публичной власти.

По способу формирования органы публичной власти подразделяются на избираемые, назначаемые и формируемые "по праву", т.е. автоматически, без специальной процедуры: по должности или по наследству.

По объему полномочий среди органов публичной власти можно выделить органы общей и специальной компетенции. Первые имеют широкий круг полномочий, осуществляя управление множеством сфер общественных отношений (парламент, правительство и др.). Органы же специальной компетенции занимаются управлением какой - либо одной или несколькими сферами общественных отношений

101

(министерства, органы конституционного контроля и др.).

По способу принятия решений различают коллегиальные и единоначальные органы. Коллегиальные органы принимают решения путем голосования (это парламенты, правительства), а единоначальные - индивидуально соответствующим должностным лицом (это глава государства, министерства).

Вопросы и задания для самопроверки

1. Как организована власть в демократических государствах?
2. Какие виды народных голосований вы знаете?
3. Назовите признаки органов публичной власти.
4. Какие существуют виды публичных органов власти?

102

Особое положение в системе органов публичной власти занимают высшие или центральные органы власти государства, решающие важнейшие вопросы управления страной. Их статус в различных странах во многом определяется формой правления, существующей в том или ином государстве. **Форма правления** - это установленная конституцией конкретной страны юридическая модель организации и взаимоотношений главы государства, высших органов законодательной и исполнительной власти.

Существуют *две основных формы* правления: монархия и республика. Они различаются, прежде всего, статусом главы государства. В монархиях глава государства (король, царь, султан, эмир и т.д.) получает полномочия по наследству, занимает должность пожизненно и является юридически не ответственным лицом, что означает невозможность его смещения с должности законным путем. В республиках глава государства, как правило, именуется президентом (хотя его функции в отдельных странах выполняет коллегиальный орган), который получает полномочия в результате выборов, занимает должность в течение определенного срока (от одного года в Швейцарии до семи лет в Италии) и несет юридическую ответственность перед парламентом в форме импичмента.

Монархия и республика - это две основные, классические формы правления. Наряду с ними истории известны и некоторые гибридные формы правления, например республики

103

с пожизненным президентством (бывшая социалистическая Югославия, Уганда, Тунис, Малави) и монархии с элементами выборности (ОАЭ, Саудовская Аравия). Например, в ОАЭ правитель страны избирается сроком на пять лет из числа эмиров - наследных правителей субъектов федерации.

Исторически первой формой правления была **монархия**.

Существует *два вида* монархии. Это абсолютная и ограниченная монархия. Ограниченная монархия, в свою очередь, подразделяется на дуалистическую и парламентскую. *Абсолютная* монархия характеризуется сосредоточением всей полноты государственной власти в руках монарха, принцип разделения властей отрицается, в чистом виде практически не существует. Ограниченной же монархии свойственно проявление таких институтов, как парламент и конституция. Именно они выступают ограничителями власти монарха. Учреждение парламента и других ограничителей монархической власти предусмотрено конституцией (вспомним, что сама идея конституционализма появилась как идея ограничения произвола государства, первоначально - в лице монарха).

Основные виды конституционной монархии - дуалистическая и парламентская - отличаются тем, что при дуалистической монархии монарх сохраняет свое значение лидера государства: он единолично формирует правительство, возглавляет его и отправляет в отставку, т.е. правительство ответственно за свою деятельность только перед монархом. Для парламентской монархии характерно наличие поста премьер - министра, возглавляющего правительство, политическую ответственность правительство несет не перед монархом, а перед парламентом, который может выразить ему вотум недоверия или отказать в доверии.

В настоящее время абсолютных монархий в чистом виде практически не существует. Близкая к ним форма правления установлена, например, в Омане, Саудовской Аравии. Дуалистическая монархия существует в Марокко, Кувейте, Иордании и некоторых других развивающихся странах. Парламентарная же монархия характерна для многих демократических государств: Великобритании, Испании, Японии, Швеции, Дании и т.д.

104

Как форма правления республика также неоднородна. Ее классическими видами принято считать *президентскую* (США) и *парламентарную* (Италия, ФРГ) республики. Их главное различие - в адресате политической ответственности правительства за свою деятельность. Попутно заметим, что следует отличать политическую ответственность от юридической. Юридическая ответственность имеет место только в случае совершения правонарушения.

Политическая же ответственность - это ответственность за эффективность, целесообразность и само содержание проводимой политики, ее наступление возможно без совершения правонарушения. Наличие или отсутствие юридической ответственности главы государства - это один из параметров, позволяющих отличить монархию от республики. При анализе же различий президентской и парламентарной республик имеет значение политическая ответственность министров. Если правительство ответственно за свою деятельность перед президентом, то республика является президентской, а. если перед парламентом (чаще такая ответственность имеет место только перед нижней палатой) - парламентарной. Ответственность выражается в том, кто играет определяющую роль в решении вопроса об отставке правительства. Ответственность правительства перед президентом означает, что оно действует до тех пор, пока его деятельность устраивает президента, т.е. по своему усмотрению он может в любое время отправить в отставку как отдельного члена правительства, так и все правительство. Ответственность министров перед парламентом в силу его коллегиальности осуществляется в более сложном порядке, а именно путем выражения недоверия или отказа в доверии - при этом чаще и недоверие, и отказ в доверии применяются не по отношению к отдельному члену правительства, а по отношению ко всему правительству. При этом президент парламентарной республики в ситуации политического конфликта между законодательной и исполнительной ветвями власти может применить к парламенту встречную меру: распустить его (или его нижнюю палату - в зависимости от того, перед кем правительство несет политическую ответственность). Президент парламентарной республики таким правом не обладает.

105

Президентская и парламентарная республики имеют еще целый ряд отличительных признаков. Так, в парламентарной республике имеется пост премьер - министра, который возглавляет правительство, а в президентской республике он, как правило, отсутствует: исполнительной властью руководит президент. Нет в президентской республике и правительства как коллегиального органа, принимающего решения путем голосования, так как все решения в сфере исполнительной власти принимаются президентом единолично, министры же при нем выполняют лишь совещательные функции.

Итак, в президентской республике президент является сильной политической фигурой и реальным лидером государства: он выполняет не только функции главы государства, но и функции главы правительства, а также правительства в целом. В парламентарной же республике роль президента сводится к почти чисто представительским функциям. Он является слабой политической фигурой. Реальным лидером государства выступает премьер - министр.

Различной роли президентов в президентской и парламентарной республиках соответствует порядок их избрания. Президент президентской республики избирается непарламентским путем (например, в США - посредством косвенных выборов), что придает ему независимость от парламента. В парламентарных же республиках президент избирается парламентом или более широкой коллегией с участием парламентариев (Италия, ФРГ). По - разному назначаются в президентской и парламентарной республиках должностные лица исполнительной власти. Если в президентской республике последние в очередном порядке назначаются заново после каждых выборов президента, то в парламентарной республике новый состав правительства формируется после каждых парламентских выборов (с учетом существования политической ответственности исполнительной власти перед парламентом). У должностных лиц и при президентской, и при парламентарной республиках в назначении министров участвуют как президент, так и парламент (одна из его палат). Так, министры в США (ст. II Конституции США) назначаются с совета и согласия Сената (верхней палаты Конгресса, т.е. парламента страны). В Италии же президент назначает Председателя Совета министров,

106

а по его предложению - министров. Не позднее 10 дней после формирования правительство должно получить доверие обеих палат (ст. 92, 94 Конституции Италии). Наконец, слабости президентской власти в парламентарной республике соответствует институт контрассигнатуры, т.е. министерской скрепы актов президента, без которой такие акты не могут вступить в юридическую силу (ст. 89 Конституции Италии). В президентской же республике контрассигнатура отсутствует.

Помимо президентской и парламентарной республик существуют иные разновидности республиканской формы правления. Это суперпрезидентская республика, смешанная президентско - парламентарная (полупрезидентская) республика, а также советская республика. Единственный пример классической президентской республики - США. Попытки взять ее за образец, предпринятые латиноамериканскими странами и рядом африканских государств, привели к установлению в них в качестве формы правления суперпрезидентской республики, которая сосредоточением в руках президента гораздо большего круга полномочий, чем в рамках классической президентской республики (он единолично назначает министров, объявляет чрезвычайное и военное положения, вправе издавать правовые акты чрезвычайного характера, имеющие силу закона, может распустить парламент).

Полупрезидентская республика характеризуется сочетанием признаков президентской и парламентарной республик. В частности, ей свойственны, с одной стороны, сильная президентская власть, а с другой - политическая ответственность правительства перед парламентом (нижней палатой), а также право президента распускать парламент или его нижнюю палату. Впервые данная форма правления была установлена во Франции Конституцией 1958 г.

В настоящее время смешанную республику используют в качестве формы правления многие страны, свергнувшие тоталитарные режимы. В частности, в большинстве постсоциалистических стран установлена именно данная форма правления, она существует в Болгарии, Польше, Хорватии, Словении, Македонии и т.д.

Советская республика - это форма правления, характерная для социалистических государств. Она отрицает

107

принцип разделения властей, провозглашая взамен принцип единства власти трудового народа в лице советов - выборных коллегиальных органов. Но на деле данный принцип остается нереализованным, так как советы работают на непостоянной, непрофессиональной основе, собираясь на сессии всего на несколько дней в году, и вследствие этого являются малокомпетентными органами, не способными разобраться в решениях, предлагаемых им для утверждения партийно - государственным бюрократическим аппаратом. Именно ему, а не советам на деле принадлежит вся полнота власти. В настоящее время данная форма правления сохранилась в немногих странах: в Китайской Народной Республике, Корейской Народно - Демократической Республике, во Вьетнаме, на Кубе.

От выбора государством той или иной формы правления во многом зависит степень и характер реализации принципа разделения властей. В демократических государствах используются такие формы правления, при которых данный принцип осуществляется более или менее глубоко и последовательно. Таким образом, в этих странах форма правления выступает юридической моделью реализации принципа разделения властей. Речь идет о парламентарных республике и монархии, а также о президентской республике, при которых принцип разделения властей проводится наиболее последовательно. В государствах с недемократическим политическим режимом установлены такие формы правления, которые несовместимы с разделением властей, исключают его. Это абсолютная монархия и советская республика. Для суперпрезидентской и полупрезидентской республик, а также дуалистической монархии характерно более или менее ограниченное использование принципа разделения властей.

Как уже было отмечено, форма правления представляет собой юридическую модель организации и взаимоотношений высших органов государственной власти. Фактически такая организация может существенно отличаться от образца, установленного конституцией. Задачей науки конституционного права, как помнит читатель, является изучение не только конституционно - правовых норм и институтов, но также и практики их реализации. Для того чтобы проанализировать, как в действительности складываются взаимоотношения существующих ветвей государственной власти

108

при различных формах правления, наука конституционного права использует понятие государственного режима.

Государственный режим - это реальный порядок функционирования и взаимодействия высших органов государственной власти. Государственный режим тесно взаимосвязан с институтами формы правления и политического режима, но их следует различать. Различие формы правления и государственного режима в следующем: форма правления - это юридическая модель взаимодействия и соотношения высших органов государства, а государственный режим характеризует реалии их деятельности. От политического режима государственный режим отличается предметом отражения: политический режим отражает взаимоотношения политической элиты и большинства населения, а государственный режим - соотношение и взаимодействие различных элементов внутри самой политической элиты.

Различным формам правления свойственны различные виды государственных режимов.

Так, для *абсолютной монархии* характерен государственный режим абсолютизма, при котором вся государственная власть находится в одних руках и юридически, и реально. Естественно, такое положение вещей несовместимо с демократией, поэтому политический режим при абсолютной монархии может быть только авторитарным или тоталитарным.

Государственный режим, *соответствующий дуалистической монархии*, можно охарактеризовать как ограниченный дуализм. Название и формы правления, и государственного режима обусловлено тем, что в государстве существуют два полюса власти: парламент и монарх. Ограниченность такого дуализма проявляется в заметном смещении центра тяжести власти в сторону главы государства: он является более влиятельным и сильным элементом государственной власти, чем парламент. Ограниченный характер разделения властей и доминирование в государственном механизме одного лица, причем невыборного, свидетельствует о том, что при дуалистической монархии лишь начинается формирование демократического политического режима.

В рамках *парламентарной монархии* могут сложиться государственные режимы либо парламентаризма, либо министриализма. *Парламентаризм* означает наличие реальной

109

зависимости политики правительства от воли парламента. Он характерен для стран с многопартийной системой, в которых правительство не имеет поддержки парламентского большинства. В государствах с парламентарными формами правления, где сложились многопартийные системы, существует государственный режим *министриализма*, означающий, что на деле не парламент контролирует правительство, а наоборот, правительство добивается в парламенте нужных ему решений через контролируемое им парламентское большинство. Впрочем, этот фактор не следует преувеличивать, полностью отрицая роль парламентского контроля при министриализме. Он осуществляется (правда, не столь эффективно, как при парламентаризме) партийным парламентским меньшинством. И министриализм, и парламентаризм совместимы с критериями демократизма. Министериальный государственный режим сложился, например, в Великобритании, а парламентарный существует в настоящее время в Испании.

Государственный режим, *порождаемый президентской республикой*, которую нередко также называют дуалистической, можно охарактеризовать как дуализм. Он означает, что наиболее сильными ветвями власти являются независимые друг от друга парламент, осуществляющий законотворчество, и президент, возглавляющий исполнительную власть. Такой дуализм формы правления и государственного режима вполне соответствует основным критериям демократизма, т.е. способствует установлению и упрочению демократического политического режима.

Государственный режим *суперпрезидентских республик* можно охарактеризовать как монархический, т.е. такой, при котором преобладает власть одного человека, что нарушает требования демократического политического режима.

В *парламентарной республике*, как и в парламентарной монархии, могут установиться государственные режимы парламентаризма или министриализма. Это зависит от того, какая партийная система сложилась в данной стране. В Италии, где сейчас нет одной или двух явно доминирующих партий, сложился режим парламентаризма. В ФРГ же при наличии двух крупных партий государственный режим можно охарактеризовать как министриализм (страну нередко называют "канцлерской республикой"). Но практическое

смещение центра власти в сторону парламента либо правительства не является настолько сильным, чтобы подорвать принцип разделения властей и демократизм политического режима страны.

Государственный режим, соответствующий полупрезидентской республике, обычно близок к дуалистическому.

Наконец, государственный режим, существующий в *советских республиках*, можно охарактеризовать как партократический. Он означает, что в условиях однопартийной системы и декоративных представительных органов реальная власть на каждом уровне принадлежит верхушке партийного аппарата.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Раскройте понятие формы правления.
2. В чем заключаются особенности республики как одной из форм правления?
3. Что такое государственный режим?

Лекция 8. КОНСТИТУЦИОННО - ПРАВОВОЙ СТАТУС ПАРЛАМЕНТА

В большинстве стран законодательная власть осуществляется парламентом - *общенациональным представительным выборным коллегиальным органом*, работающим на профессиональной постоянной основе в системе разделения властей. В некоторых странах, прежде всего социалистических, законодательную власть осуществляют органы непарламентского (советского) типа, хотя называются они в разных странах по - разному - эпизодически действующие органы, которым формально принадлежит вся полнота государственной власти. На деле же они почти никакой властью не обладают. Классический парламент функционирует в условиях многопартийной системы при наличии в нем партийных фракций, в том числе оппозиционных. Существование в мировой практике законодательных органов непарламентского типа делает условным употребление термина "парламент" как собирательного понятия для общего обозначения законодательных органов непарламентского типа делает условным для общего обозначения законодательных органов зарубежных стран. Тем не менее он представляется вполне уместным, так как в большинстве стран мира существуют законодательные органы именно парламентского типа.

Парламент выполняет в государстве целый ряд функций: законотворчество, представительство, выражение интересов широких слоев населения, а в итоге и воли всего народа; контроль за деятельностью государственного аппарата, прежде всего правительства; участие в формировании государственных

органов, принятие бюджета и некоторые другие.

Юридическое выражение функций парламента - его компетенция, т.е. совокупность его полномочий по определенным предметам ведения. Такая компетенция по - разному формулируется в конституциях зарубежных стран. Компетенция может быть неограниченной, при которой круг вопросов ведения парламента точно не очерчен (Великобритания); относительно ограниченной, предполагающей существование лишь некоторых ограничений - как правило, со стороны субъектов федерации или автономных единиц (США) - и абсолютно ограниченной, означающей существование строго определенного круга вопросов компетенции, выйти за пределы которого парламент не вправе (Франция).

Полномочия парламента можно подразделить на несколько сфер. В *законодательной сфере* - главной сфере полномочий парламента - парламенту принадлежит исключительное право принимать законы, т.е. акты высшей юридической силы. Исполнительные органы могут принимать законы только в том случае, если они уполномочены на это парламентом, т.е. в порядке делегирования законодательных полномочий. Кроме того, как уже было указано, законы могут приниматься референдумом, но все - таки чаще всего законотворчеством занимается именно парламент.

В финансовой сфере полномочия парламента включают его право принимать бюджет и устанавливать налоги. Данные полномочия осуществляются путем принятия законов и примыкают к законодательным полномочиям.

В сфере международных отношений важнейшие полномочия парламента - ратификация и денонсация международных договоров.

В сфере формирования государственных органов и учреждений, а также назначения должностных лиц парламент самостоятельно назначает некоторых из них (например, президентов в ряде парламентарных республик) либо участвует в таком назначении (так, например, происходит формирование правительства).

Еще одна сфера компетенции парламента - *осуществление парламентского контроля* за деятельностью государственных

113

органов и учреждений, прежде всего исполнительной власти. Контрольные полномочия парламента включают утверждение им государственного бюджета и отчета о его исполнении, вопросы отдельных парламентариев, парламентские запросы (интерпелляции), работу исследовательских комиссий и комитетов, уполномоченных по правам человека (омбудсманов), счетных палат. Осуществление парламентского контроля может привести к применению парламентом мер юридической или политической ответственности к упомянутым субъектам. Юридическая ответственность выражается в осуществлении процедуры импичмента, т.е. отрешения от должности лица, совершившего правонарушение (чаще всего президента). Политическая ответственность имеет место лишь в парламентарных странах и охватывает деятельность правительства. Она проявляется в том, что парламент может выразить правительству (реже - отдельному министру) недоверие или отказать ему в доверии, в результате чего правительство будет вынуждено уйти в отставку. Например, согласно ст. 89 Конституции Болгарии "если Народное собрание выразило недоверие министру - председателю или Совету министров, министр - председатель подает заявление об отставке правительства". В некоторых странах, впрочем, последствия выражения недоверия или отказа в доверии правительству со стороны парламента могут быть неоднозначными, т.е. по решению главы государства может последовать либо отставка правительства, либо роспуск парламента. Например, президент Венгрии может распустить Государственное собрание, если оно в течение 12 месяцев не менее чем четыре раза лишило правительство доверия (ст. 28 Конституции).

Как видно, с проблемой политической ответственности правительства связан вопрос о роспуске парламента. Общие закономерности таковы, что парламент или одна из его палат, или только нижняя палата могут быть распущены президентом или монархом в парламентарных государствах и смешанных республиках; при этом если правительство несет политическую ответственность только перед нижней палатой, то роспуску подлежит, как правило, только она, а если перед обеими палатами - то обе они (одновременно или любая из них) могут быть распущены. На практике парламент (палата) распускается в случаях возникновения у

114

него политических конфликтов с правительством или главой государства. При этом некоторые конституции ограничивают право президента распустить парламент случаями выражения им недоверия правительству или отказа ему в доверии (как альтернатива отставке правительства) или (и) неспособности парламента сформировать правительство. Например, Конституция Польши в ст. 154, 155 устанавливает, что если Сейм (нижняя палата парламента) не выразит вновь сформированному Совету Министров вотум доверия в течение 14 дней после того, как Президент его сформирует (глава государства в данной стране назначает правительство без участия парламента), то он сам избирает Председателя правительства и предложенных им министров в течение 14 дней после выражения недоверия. Если и в этом случае правительство не сформировано, его членов назначает Президент, после чего Сейм вновь рассматривает вопрос о доверии сформированному Совету Министров. Если и в этом случае доверие не выражено, Президент распускает Сейм (причем одновременно прекращаются полномочия Сената) и назначает выборы.

Другие конституции не связывают возможность роспуска парламента (палаты) главой государства с какими - либо условиями. Например, Президент Италии может, заслушав

председателей палат, распустить обе палаты или одну из них (ст. 88). Право роспуска парламента (палаты) в таких конституциях ограничено лишь некоторыми временными рамками. Так, во Франции Национальное собрание не может быть распущено ранее чем через год после того, как состоялись его выборы в результате предыдущего роспуска, а также в период действия чрезвычайного положения. Следует иметь в виду, что глава государства, распустив парламент, должен сразу назначить его новые выборы.

В сфере обороны и безопасности парламент вправе объявлять войну и заключать мир.

Судебные полномочия парламента - это право амнистии и помилования, осуществления процедуры импичмента, образование парламентами или их палатами следственных комиссий для расследования дел, представляющих публичный интерес.

Для осуществления своей компетенции парламент принимает правовые акты. Основным видом актов, издаваемых парламентом, являются законы.

115

Структура парламента бывает однопалатной и двухпалатной. *Двухпалатная* структура парламента именуется бикамерализмом. Бикамерализм характерен для большинства современных парламентов (Великобритания, Италия, Испания, США, Франция, ФРГ, Япония и т.д.). *Однопалатные* парламента существуют лишь в немногих странах (Болгария, Венгрия, Греция, Дания, Израиль и некоторые другие). Нижние палаты формируются более демократично, поэтому именно им принадлежит, как правило, наиболее важная роль в осуществлении законодательных и контрольных полномочий парламентов, так как сама идея возникновения парламента заключалась в том, чтобы они были органами, выражающими в государственном механизме народные интересы. Верхние палаты, формируемые менее демократично, чем нижние (этим, собственно, и объясняется их характеристика как верхних палат), имеют двойное предназначение: представительство интересов территориальных единиц государства, а также осуществление роли тормоза, фильтра, консервативного начала в деятельности парламента, и с тем чтобы предотвратить принятие им непродуманных и популистских решений.

При этом реальная роль верхней палаты может быть различной. Сильная верхняя палата предполагает ее равноправие с палатой нижней при осуществлении парламентских полномочий, прежде всего законодательных (Италия, США). Это означает, что ни один закон не может быть принят без согласия обеих палат, включая верхнюю. Система слабой верхней палаты характеризуется превосходством нижней палаты в законодательном процессе: при возникновении разногласий между ними относительно текста закона окончательное слово принадлежит нижней палате, которая может преодолеть возражения палаты верхней (ФРГ, Великобритания, Испания).

Существует и промежуточный вариант, т.е. смешанная система взаимоотношений между палатами. Например, согласно ст. 45 и 46 Конституции Франции закон может передаваться из одной палаты в другую бесконечно - до тех пор, пока палатами не будет выработан идентичный текст закона. Это свидетельствует о силе верхней палаты - Сената. Но такое правило действует только в том случае, если не вмешается Правительство, которое после трех голосований

116

в палатах по закону может поручить его принятие нижней палате парламента - Национальному собранию.

Как правило, чем демократичнее формируется верхняя палата, тем она сильнее.

Если нижние палаты формируются по общему правилу, путем прямых выборов, то верхние в разных странах по - разному: как и нижние - непосредственно избирателями (США); путем назначения (ФРГ); косвенными выборами (Франция). При этом срок полномочий верхних палат, как правило, больший, чем у палат нижних, обновляются они постепенно (например, Сенат США на 1/3 через каждые два года), территориальные единицы представлены во многих из них на паритетных началах, возрастной ценз является более жестким, чем для претендентов в депутаты нижних палат. Как видно, во всех случаях просматривается тенденция к усложненным условиям формирования верхних палат парламента по сравнению с палатами нижними, что вполне соответствует их предназначению.

Структура и организация работы палат парламента характеризуются во многом общими чертами. Каждая из них возглавляется председателем, избираемым, как правило, после выборов палаты на весь срок ее полномочий. Председатель ведет заседания палаты и организует ее работу. Важную роль в деятельности парламентов играют *комитеты* - вспомогательные органы, избираемые парламентом (палатой), состоящие из парламентариев и содействующие палатам в осуществлении их полномочий. Различают постоянные и временные комитеты: постоянные создаются на весь срок полномочий палаты или на время сессии - как правило, по отраслям и сферам управления, а временные - для выполнения определенной задачи, после чего распускаются (это, например, следственные комитеты). В полномочия комитетов входят права требовать информацию, вызывать на заседания и заслушивать должностных и иных лиц, организовывать парламентские слушания и т.п. Особенно важна роль постоянных комитетов в предварительной проработке законопроектов. Комитеты создаются по большей части отдельно по палатам, но могут образовываться и совместные комитеты обеих палат.

Парламент функционирует в рамках определенного порядка - *процедуры*, установленной в законах и его регламенте,

117

по некоторым парламент осуществляет все или многие свои полномочия. Такие процедуры называются общими. Другие процедуры предназначены для реализации отдельных полномочий парламента и именуются специальными. К числу важнейших общих парламентских процедур относятся процедуры созыва и проведения сессий, совместных заседаний палат, работы комитетов и комиссий, организации парламентских слушаний. Они, в свою очередь, состоят из более мелких процедур общего характера: процедур голосования, обсуждения, предоставления слова и регламентации выступлений парламентариев и т.п.

Парламенты работают *в сессионном порядке*. Сессия - это период времени, когда парламент может проводить пленарные заседания и принимать решения. Парламенты собираются на очередные сессии по собственному праву, или их созывает глава государства в установленные законом сроки. В большинстве стран они продолжаются большую часть года с перерывами на парламентские каникулы. Каждый год проводятся одна или две сессии. Исключение составляют социалистические страны, где очередные сессии законодательного органа продолжаются лишь несколько дней в году.

Завершаются сессии либо по решению парламентариев, либо в установленные законодательством сроки.

Внеочередные сессии проводятся, как правило, по инициативе главы государства, парламентариев или правительства.

Если парламент является двухпалатным, пленарные заседания палат проводятся, как правило, раздельно. Проведение совместных заседаний возможно только в предусмотренных конституцией случаях. Например, Конституция Франции устанавливает, что по инициативе Президента палаты парламента могут быть созваны на совместное заседание в качестве Конгресса для ратификации поправки к Конституции.

Работа парламентских комиссий и комитетов осуществляется в рамках упрощенной процедуры, которая регулируется регламентами палат.

Важнейший вид специальных парламентских процедур - **законодательный процесс** - это урегулированный

118

правовыми нормами порядок деятельности управомоченных субъектов по созданию закона. Законодательный процесс включает множество стадий: внесение законопроекта; его обсуждение; принятие закона; его одобрение второй палатой (если она имеется); промульгацию закона главой государства; его опубликование; вступление закона в юридическую силу.

Внесение законопроекта в парламент или его палату осуществляется путем реализации права законодательной инициативы. Такое право принадлежит в разных странах различным лицам. В президентской республике им обладают только парламентарии, а в парламентарных странах - также правительство. В ряде государств круг субъектов права законодательной инициативы включает, кроме того, группы избирателей, государственные органы нижестоящего и данного уровня, внутрипарламентские органы и учреждения при парламентах и т.п. Так, согласно ст. 39

Конституции Франции "законодательная инициатива принадлежит одновременно Премьер - министру и членам Парламента". Конституция же Италии предоставляет право внесения законопроектов Правительству, парламентариям обеих палат, Национальному совету экономики и труда, областным советам по вопросам их ведения, коммунальным советам по ограниченному кругу вопросов территориальной организации, а также не менее чем 50 тыс. избирателей в порядке народной инициативы (ст. 70, 99, 121). Следует отметить, что чаще всего на практике законопроекты вносятся правительством.

Если парламент двухпалатный, законопроекты могут быть внесены либо в любую из палат (например, в США, Италии), либо только в нижнюю (например, в ФРГ). Финансовые законопроекты вносятся, как правило, только в нижнюю палату. При этом конституции и законы ряда государств требуют, чтобы право законодательной инициативы осуществлялось в форме законопроекта, т.е. текста будущего закона с названием, разбивкой на разделы, главы, статьи. Внесение законопроекта в установленном законом порядке порождает обязанность палаты поставить на пленарном заседании вопрос о его обсуждении.

Обсуждение законопроекта - это самая объемная стадия законодательного процесса. Она включает как работу

119

над проектом на пленарных заседаниях палат, часто именуемую чтением законопроекта, так и его обсуждение в парламентских комитетах. Обе эти формы обсуждения чередуются между собой. При этом в большинстве стран юридически значимые решения по законопроекту принимаются в результате чтений, а комитеты лишь формулируют предложения о поправках. Каждый закон обычно проходит три чтения. В ходе первого решается лишь вопрос о том, нужен ли такой закон в принципе. Второе чтение предполагает обсуждение проекта в деталях. В результате третьего чтения закон окончательно принимается данной палатой. В промежутках между чтениями закон проходит обсуждение в комитетах.

Законы принимаются путем *голосования*. Закон считается принятым, если за него проголосовало установленное большинство членов палаты.

Если парламент двухпалатный, следующей стадией законодательного процесса является одобрение закона второй палатой. На этой стадии законодательного процесса между палатами могут возникнуть разногласия, преодолеваемые по - разному в зависимости от того, сильной или слабой является верхняя палата. Если она слабая, ее возражения могут быть преодолены нижней палатой, за которой остается решающее слово при определении судьбы закона. Если верхняя палата является сильной, то закон считается принятым парламентом лишь в том случае, когда он одобрен в идентичной редакции обеими палатами.

Санкционирование (подписание) и *промульгация* (распоряжение) об обнародовании закона главой государства осуществляются в установленные законом сроки. В течение этого срока глава государства может отклонить закон, т.е. наложить на него вето. Такое вето в большинстве современных государств имеет относительный (отлагательный) характер, так как может быть преодолено палатами путем повторного принятия закона в прежней редакции - как правило, квалифицированным большинством голосов. Если вето преодолено, глава государства обязан подписать закон и промульгировать его. Промульгация означает издание правового акта об официальном опубликовании закона.

Официальное опубликование закона осуществляется в специальных печатных изданиях. Закон вступает в юридическую

120

силу, как правило, в день официального опубликования или спустя некоторое установленное время после этого.

Некоторые особенности имеет процедура принятия финансовых и органических (конституционных) законов. Так, финансовые законы, как правило, могут быть внесены только в нижнюю палату парламента. Во многих странах их внесение требует заключения правительства или вообще может быть осуществлено только правительством либо его главой (в США бюджет вносится Президентом страны). В некоторых странах установлены жесткие сроки принятия бюджета, а если они не будут выполнены, бюджет устанавливается актом правительства.

Главной особенностью процедуры принятия органических (конституционных) законов является необходимость квалифицированного большинства голосов для их принятия. Во Франции они подвергаются обязательному конституционному контролю.

Конституции и законы ряда зарубежных стран предусматривают возможность делегирования парламентом своих полномочий по принятию законов. Такое делегирование имеет целью обеспечить оперативное принятие того или иного закона. Чаще всего законодательные полномочия делегируются парламентом правительству. Получив их, оно осуществляет делегированное законодательство. Конституции или законы определяют порядок и условия делегирования. Полномочие принять правовой акт, имеющий силу закона, могут быть переданы правительству только специальным делегирующим законом, в котором должны быть указаны предмет и срок делегирования. Правовые акты исполнительной власти, принятые в порядке делегированного законодательства, подлежат, как правило, утверждению парламентом. Если акт не утвержден, он утрачивает силу.

Помимо принятия законов парламент осуществляет, как было указано, ряд полномочий. Соответственно кроме законодательного процесса существует множество иных специальных парламентских процедур: выборы и назначение различных органов и должностных лиц, в которых участвует или которые самостоятельно производит парламент (палаты); контрольные процедуры; процедуры, связанные с применением политической ответственности правительства;

121

импичмент и подобные процедуры и некоторые другие. Конституции регламентируют эти процедуры лишь в основных чертах. Более обстоятельное их регулирование осуществляется в регламентах палат.

Процедуры выборов и назначений охватывают избрание палатами своих председателей и других должностных лиц, парламентских комитетов и комиссий, в парламентарных и некоторых смешанных республиках - также президента, назначение или одобрение кандидатуры главы правительства и (или) министров, иногда судей и некоторых других должностных лиц.

Контрольные процедуры - элемент деятельности парламента любого современного демократического государства независимо от формы правления. К числу таких процедур относятся отчеты должностных лиц перед парламентом, контроль за делегированным законодательством, запросы и вопросы парламентариев, парламентские расследования. Проявлениями подотчетности исполнительной власти перед парламентом можно считать представление премьер - министром Парламенту докладов "об общем состоянии государственных дел и внешних сношений" (ст. 72 Конституции Японии); право палат требовать любую необходимую информацию от Правительства и его департаментов (ст. 109 Конституции Испании).

Процедура контроля за делегированным законодательством (существующая, разумеется, лишь в тех странах, где конституции допускают такой институт) предполагает обычно обязательную передачу в парламент текста правового акта исполнительной власти, принятого в порядке делегирования, предварительное его рассмотрение в компетентных парламентских комитетах, представление ими заключения или доклада, рассмотрение вопроса на пленарном заседании палаты, итогом которого может стать сохранение юридической силы либо отмена соответствующего правительственного акта.

Вопросы и запросы как разновидности контрольных парламентских процедур - это обращения палат, отдельных парламентариев или их групп к правительству, его отдельным членам, а в некоторых странах также к иным государственным органам и должностным лицам с требованием предоставления информации или отчета по вопросу, относящемуся

122

к компетенции парламента. Вопросы задаются устно или письменно одним или несколькими депутатами и представляют собой просьбу о предоставлении информации по какому - либо вопросу. Должностное лицо, которому адресован вопрос (обычно это министр или премьер - министр), может ответить на него устно или письменно (в некоторых странах обязанность отвечать на депутатские вопросы вообще отсутствует) в течение установленного срока после

того, как вопрос был задан (в Италии такой срок составляет 10 дней, во Франции - месяц). Обычно для ответов на вопросы отводится определенное время. Так, с "часа вопросов" начинается каждый день работы английского Парламента, а по четвергам на вопросы парламентариев отвечает Премьер - министр.

Парламентские запросы, часто именуемые интерpellляциями, представляют собой обращение палаты или группы парламентариев к правительству, отдельным министрам, а реже к иным органам и должностным лицам по какой - то крупной проблеме. Ответ на интерpellляцию должен быть дан в письменной форме и в установленный срок, его обсуждение включается в повестку дня работы палаты, по интерpellляции и ответу на нее могут развернуться дебаты с возможным голосованием по оценке ответа. Интерpellляции обычно применяются в парламентских странах и смешанных республиках. Результатами ее рассмотрения могут стать образование следственной комиссии, а также выражение правительству недоверия.

Важным аспектом контрольной деятельности парламента являются *парламентские расследования*. Они осуществляются либо действующими на постоянной основе комиссиями (комитетами) палат, либо специально создаваемыми следственными комиссиями (комитетами). Комитеты наделены серьезными полномочиями по сбору доказательств, истребованию необходимых документов и материалов, вызову свидетелей (в этих вопросах их полномочия часто приравниваются к полномочиям судов и правоохранительных органов, расследующих преступления), но окончательных, юридически значимых решений они не принимают. Они лишь докладывают собранную информацию до сведения палат, последние же могут передать дело в суд или применить специфические парламентские формы ответственности:

123

выразить вотум недоверия правительству, осуществить процедуру импичмента.

Процедура *политической ответственности правительства* может стать результатом применения контрольных процедур. Она характерна для парламентских государств и смешанных президентско - парламентских республик. Такая ответственность, как уже указывалось, имеет две формы проявления. Это выражение недоверия или отказ в доверии. Они отличаются друг от друга тем, что выражение недоверия, именуемое в ряде стран "*вотумом недоверия*" или "*резолуцией порицания (недоверия)*", осуществляется по инициативе парламентариев, причем, как правило, конституции требуют, чтобы инициатива исходила от довольно значительного числа депутатов, например, в Чехии - от 50 (это 1/4 часть от конституционно установленного числа членов Палаты депутатов, ст. 72 Конституции Чехии) в Италии - от 1/10 части членов соответствующей палаты (ст. 94 Конституции Италии). Отказ в доверии может быть реализован только при постановке вопроса о доверии премьер - министром. Конституции ряда стран обязывают каждое вновь сформированное правительство ставить перед парламентом (его нижней палатой) вопрос о доверии. Например, Конституция Италии устанавливает, что "не позднее десяти дней после формирования Правительство представляется палатам для получения доверия" (ст. 94).

Вотум недоверия, в свою очередь, может быть деструктивным и конструктивным. В первом случае голосование осуществляется непосредственно по вопросу о недоверии правительству или отдельному министру. Конструктивный же вотум недоверия предполагает, что недоверие правительству может быть выражено лишь путем избрания нового его главы. Большинство конституций предусматривает деструктивный вотум недоверия. Конструктивный вотум устанавливает Основной закон ФРГ: "Бундестаг может выразить недоверие Федеральному канцлеру лишь путем выборов большинством голосов его преемника и обращения к Федеральному президенту с просьбой об отстранении Федерального канцлера от должности. Федеральный канцлер должен удовлетворить эту просьбу и назначить избранное лицо" (ст. 67). Естественно, конструктивный вотум недоверия осуществить гораздо - труднее, чем деструктивный. Его

124

установление направлено на придание правительству большей устойчивости. Но даже если конституции предусматривают деструктивный вотум недоверия, его осуществление в некоторых странах в этих же целях весьма затруднено. Так, ст. 49 Конституции Франции гласит: "Национальное собрание выражает недоверие Правительству путем голосования резолюции порицания. Такая резолюция допустима, если она подписана по меньшей мере

десятой частью членов Национального собрания. Голосование проводится только через 48 часов после ее внесения".

Вотум недоверия считается выраженным, если в его поддержку проголосовало абсолютное большинство членов палаты, а отказ в доверии - если за доверие не проголосовало абсолютное большинство. Правовым последствием выражения недоверия или отказа в доверии правительству, а также выражения недоверия отдельному министру является обычно их отставка либо роспуск парламента (палаты). Решение об этом принимает глава государства.

Ответственность должностных лиц перед парламентом может носить не только политический, но и юридический характер. Юридическая ответственность выражается в том, что за совершение тех или иных указанных в конституции правонарушений должностное лицо может быть отстранено парламентом или по его инициативе от должности. Юридическая ответственность распространяется прежде всего на президента, а в некоторых странах также на других должностных лиц. В США в число лиц, к которым может быть применена юридическая ответственность перед парламентом, входят Президент, вице - президент, министры и руководители иных ведомств, послы, федеральные судьи. Во Франции юридической ответственности перед парламентом могут быть подвергнуты Президент и члены Правительства. В ФРГ субъектом политической парламентской ответственности может быть только Федеральный президент.

Основаниями юридической парламентской ответственности может быть совершение перечисленными должностными лицами указанных в конституции противоправных деяний.

Процедура *юридической парламентской ответственности* осуществляется в странах по - разному. Тем не менее можно выявить ее три основные модели. Суть первой из

125

них заключается в том, что весь процесс реализации ответственности осуществляется только в парламенте. Такую процедуру принято именовать *импичментом*. Импичмент существует в США, Великобритании, Японии, Индии и некоторых других странах. В рамках этой модели нижняя палата, как правило, выдвигает обвинение, а верхняя окончательно разрешает вопрос. Правовым последствием импичмента - является только отрешение соответствующего лица от должности. После этого оно может быть привлечено к ответственности за совершенные деяния в рамках обычного уголовного судопроизводства.

Вторая модель юридической ответственности должностных лиц перед парламентом находит выражение в том, что парламент или одна из его палат могут лишь предъявить обвинение, дело рассматривает и окончательное решение принимает судебный орган, специально образуемый парламентом из своей среды, причем он вправе применить не только отстранение от должности, но и в необходимых случаях реализовать уголовную ответственность, действуя как обычный суд. Такая модель существует, например, во Франции, где для привлечения к ответственности высших должностных лиц за правонарушения учреждены Высокая палата правосудия и Палата правосудия Республики. Первая решает вопрос об ответственности Президента, а вторая - членов Правительства. При этом обвинение Президенту предъявляют обе палаты Парламента одинаковым решением, которое принимается ими открытым голосованием и абсолютным большинством голосов от общего количества их членов.

Третья модель юридической парламентской ответственности предполагает выдвижение обвинения парламентом или палатой и вынесение решения органом конституционной юстиции, который ограничивается только отстранением лица от должности. Такая модель существует в ФРГ. Основной закон страны предусматривает возможность выдвижения обвинения Федеральному президенту любой из палат (обвинение может касаться совершения президентом умышленного нарушения Основного или иного федерального закона). Палаты могут сделать это по инициативе 1/4 своих членов. Обвинение считается выдвинутым, если за него проголосовало 2/3 парламентариев палаты.

126

Окончательное решение выносит Федеральный конституционный суд (ст. 61).

Для содействия парламенту в реализации функции финансового контроля в отношении государственных корпораций и предприятий создаются счетные палаты под различными официальными наименованиями: Верховная палата контроля в Польше, Счетный трибунал в

Испании, Счетный суд в Италии и т.д. Порядок формирования счетных палат также неодинаков. Чаще всего они назначаются палатами (палатой) парламента, иногда - главой государства. В некоторых странах они подчинены парламенту, в других - являются независимыми органами. Деятельность счетных палат тесно взаимосвязана с парламентами, так как одним из важных направлений их деятельности является представление парламенту (палате) докладов об обнаруженных фактах финансовых нарушений.

Парламент, будучи представительным органом, состоит из установленного конституцией или (реже) законом количества лиц, получивших статус члена парламента по тому или иному основанию. Такие лица обобщенно именуется *парламентариями*, а официально - в различных странах по - разному. Так, члены нижних палат называются обычно депутатами. В Великобритании же и США только они называются членами парламента. Так или иначе, статус парламентариев имеет целый ряд общих черт.

Основанием приобретения мандата парламентария нижней палаты являются, как правило, прямые выборы. Члены верхних палат получают свои полномочия по различным основаниям. В США это прямые выборы, в ФРГ - назначение, причем правительствами земель (субъектов федерации), во Франции - косвенные выборы, в Великобритании - назначение и получение мандата "по праву" (титула и должности в церковной иерархии) и т.д. Срок полномочий парламентариев в разных странах и палатах неодинаков. Члены нижних палат получают мандат часто на более короткий срок, чем верхних, например, он составляет 2 года для депутатов Палаты представителей и 6 лет для сенаторов в США.

Депутаты парламента вправе участвовать в работе своей палаты и ее органов, включая право выступлений и голосования по любым вопросам, обсуждаемым в палате, право на

127

получение информации, необходимой для эффективного осуществления депутатской деятельности, право законодательной инициативы, иногда - право присутствовать на заседаниях другой палаты, право создавать партийные фракции и другие депутатские объединения, участвовать в их работе и т.п.

Основными гарантиями парламентского мандата являются его свободный характер, парламентский иммунитет и индемнитет. *Свободный характер мандата парламентария* означает, что он не ответствен за свою деятельность перед кем бы то ни было, включая своих избирателей: депутат не обязан выполнять их указания, а они не могут отозвать его. Законодательство большинства демократических стран закрепляет именно свободный (а не императивный, предполагающий ответственность депутата перед избравшими его лицами) парламентский мандат в силу того, что парламентарий признается прежде всего законодателем, и поэтому он обязан руководствоваться общегосударственными, а не местными интересами. Например, ст. 27 Конституции Франции гласит: "Любой императивный мандат недействителен".

Парламентский иммунитет, или неприкосновенность парламентария, означает, что он в период своих полномочий (иногда сессии) не может быть подвергнут аресту, иному ограничению свободы, а также уголовному преследованию без согласия палаты, исключение составляют случаи задержания при совершении преступления. Иммунитет парламентариев гарантируется, как правило, конституциями.

Термин "*парламентский индемнитет*" имеет два значения: неответственность за высказывания и голосование в парламенте, а также вознаграждение парламентария. Многие конституции отражают и тот и другой аспекты индемнитета. Так, ст. 69 Конституции Болгарии устанавливает, что "народные представители не могут быть привлечены к уголовной ответственности за высказанные ими мнения и за голосования в Народном собрании", а ст. 71 закрепляет норму о том, что "народные представители получают вознаграждение, размер которого определяется Народным собранием".

Полномочия парламентариев прекращаются в обычном порядке после избрания депутатов следующего созыва, а

128

досрочно - в случаях смерти, добровольной отставки, принятии палатой решения о лишении парламентария его полномочий.

Для того чтобы добиться наиболее эффективного осуществления своих программ и планов, парламентарии создают различные объединения. Чаще всего такие объединения создаются по партийному признаку, т.е. охватывают депутатов одной политической партии или блока партий. Такие объединения парламентариев обобщенно именуются партийными парламентскими фракциями. Роль фракций в современных парламентах чрезвычайно значительна. Места в руководящих органах палаты, а также парламентских комиссиях и комитетах во многих странах распределяются пропорционально численности фракций в палате; время для выступлений часто предоставляется представителям фракций, которые имеют преимущественное право на выступление перед депутатами, во фракции не входящими.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Дайте определение парламента.
2. Каковы полномочия парламента?
3. Какая структура парламента наиболее распространена в со временном мире?
4. Что такое законодательный процесс и каковы его основные стадии?
5. Какие контрольные процедуры в деятельности парламента вы знаете?

129

Лекция 9. КОНСТИТУЦИОННО - ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА

Глава государства - это должностное лицо или реже коллегиальный орган, выступающий символом единства нации, а также официальным представителем государства внутри страны и в международных отношениях. В большинстве стран мира главой государства является одно лицо - монарх или президент. Однако в ряде стран функции главы государства выполняет коллегиальный орган, избранный парламентом на определенный срок. Это, например, Государственный совет Кубы. Глава государства может принадлежать ко всем трем ветвям власти (Великобритания), к законодательной и исполнительной ее ветвям (Греция, Индия), только к исполнительной (США, Бразилия) или ни к одной из них (ФРГ, Италия, Испания, Япония).

Функции главы государства получили отражение лишь в некоторых конституциях. Так, Конституция Японии сводит их к минимуму: "Император является символом государства и единства народа", - устанавливает ее ст. 1. Во Франции согласно ее Конституции роль главы государства - Президента - и его функции являются гораздо более весомыми: "Президент следит за соблюдением Конституции. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность государства. Он является гарантом национальной независимости, целостности территории, соблюдения международных договоров" (ст. 5).

Реальная роль главы государства в механизме публичной власти в различных государствах определяется формой

130

правления. Так, в абсолютных монархиях, как уже отмечалось, он является единоличным правителем, которому принадлежит вся полнота государственной власти. В дуалистических монархиях и президентских республиках глава государства является весьма сильной политической фигурой и фактическим лидером страны, поскольку он одновременно с функциями главы государства выполняет функции главы исполнительной власти. В суперпрезидентских республиках роль главы государства является еще более сильной в ущерб парламенту как органу законодательной власти. Нередко и в смешанных полупрезидентских республиках центр тяжести государственной власти смещен в сторону президента. Наконец, в парламентарных странах глава государства в обычных политических условиях выступает слабой политической фигурой, играя резервную роль гаранта политической стабильности и демократизма.

Глава любого государства как минимум имеет следующие **полномочия**. Во взаимоотношениях с парламентом он нередко назначает парламентские выборы, созывает парламент на сессии, санкционирует и промульгирует законы, вправе отклонять их, возвращая в парламент для

повторного рассмотрения. Так или иначе глава государства участвует в формировании правительства и судейского корпуса, в решении вопроса об отставке правительства. Он имеет право помилования, предоставления гражданства и дачи согласия на выход из него, предоставления убежища, награждения государственными наградами. В сфере международных отношений глава государства может без специального уполномочия заключать международные договоры, подписывать и принимать верительные и отзывные грамоты. Во многих странах глава государства является верховным главнокомандующим.

Прочие полномочия глав государств во многом зависят от формы правления соответствующей страны. Так, в парламентарных странах и смешанных республиках *глава государства может распустить парламент или его нижнюю палату*. Этим полномочия глав парламентарных государств, пожалуй, исчерпываются. В целом глава государства в парламентарных странах является слабой политической фигурой. Выражением такой слабости выступает институт контрассигнатуры, означающий, что большая

131

часть актов главы государства нуждается в министерской скрепе. Это подчеркивают многие конституции. Например, Конституция Испании устанавливает, что "решения Короля скрепляются подписью председателя Правительства и при необходимости - соответствующих министров. Представление кандидата и назначение председателя Правительства, а также роспуск Генеральных кортесов... скрепляются подписью председателя Конгресса (т.е. нижней палаты парламента. - *Авт.*). За решения Короля ответственные лица, скрепившие их своей подписью" (ст. 64). Более того, "его решения... без соответствующей подписи не имеют силы", за исключением решений о распоряжении средствами, получаемыми из казны на свое содержание и о назначении и освобождении от должности служащих Двора (ст. 56, 65).

В президентских республиках президент не имеет права распустать парламент, но он является не только главой государства, но и главой высшей исполнительной власти, обладая соответствующими полномочиями по осуществлению текущего управления страной. Поэтому он выступает сильной политической фигурой. Его акты не нуждаются в контрассигнации министрами.

В суперпрезидентской республике полномочия президента еще более обширны, чем в президентской: он единолично назначает министров, объявляет чрезвычайное положение, может в некоторых случаях издавать акты, имеющие силу закона, без уполномочивания со стороны парламента.

В смешанных республиках полномочия президента несхожи в странах, но, как правило, президент обладает серьезными полномочиями в сфере исполнительной власти и правом роспуска нижней палаты парламента.

Для обеспечения эффективного осуществления главами государств их функций и полномочий конституции зарубежных стран предоставляют им *комплекс гарантий их деятельности*. Это прежде всего неприкосновенность, означающая недопустимость привлечения к уголовной ответственности и ограничения личной свободы. Пока глава государства остается в должности, она носит абсолютный характер. Например, согласно ст. 84 Конституции Румынии Президент пользуется иммунитетом. При этом монарха невозможно сместить с должности законным путем, а президент может быть отрешен от должности в результате применения

132

процедуры импичмента или подобной ей процедуры юридической парламентской ответственности. Кроме того, важной гарантией является содержание или вознаграждение главы государства. Монарх имеет право на содержание. Оно выплачивается по цивильному листу, принимаемому парламентом в форме закона, определяющего сумму ежегодных выплат из государственного бюджета на содержание монарха. Президент имеет право на вознаграждение, сумма которого также устанавливается парламентом.

Монарх обладает *исключительным правом на особый титул*, государственные регалии (трон, скипетр, корону), на содержание из бюджета государства его личного двора.

Основания и процедура приобретения полномочий главы государства, как было отмечено, во многом зависят от формы правления. Монарх - *невыборный глава государства*, получающий свои полномочия по наследству, т.е. по праву рождения. В зависимости от соотношения прав

мужчин и женщин на занятие престола различают несколько систем престолонаследия: *салическую*, при которой престол могут наследовать исключительно мужчины (Япония, Бельгия); *кастильскую*, при которой трон наследует старший сын монарха, чьи полномочия прекратились, и только если сыновей у него нет, пост главы государства наследует старшая дочь (Испания, Великобритания); *австрийскую*, допускающую наследование престола женщиной только при полном отсутствии мужских линий наследования; шведскую, устанавливающую равные шансы для мужчин и женщин, т.е. значение имеет не пол, а степень родства с умершим или отречшимся монархом и возраст претендентов на престол.

В случаях отсутствия законного наследника вопрос о преемнике монарха нередко решается парламентом.

В ряде развивающихся стран монархи избираются на определенный срок правящей семьей (Саудовская Аравия) или наследственными главами субъектов федерации (Малайзия, ОАЭ).

Президенты как главы республиканских государств обычно избираются. Порядок избрания определяется тем, какая разновидность республики существует в том или ином государстве. В президентских, суперпрезидентских, а нередко и смешанных республиках президенты избираются

133

непарламентским путем, т.е. либо непосредственно населением (Бразилия, Франция), либо коллегией выборщиков (США). В парламентарных, а иногда и в смешанных республиках президент избирается парламентом (Чехия) или коллегией, состоящей из парламентариев и представителей выборных коллегиальных органов регионов и мест (ФРГ, Италия). Президенты избираются на срок от 1 года (Швейцария) до 7 (Италия) лет.

Конституции предъявляют к кандидатам в президенты определенные требования: достижение установленного возраста (в США - 35, в ФРГ - 40, в Италии - 50 лет); наличие гражданства данного государства, причем иногда - только по рождению (США); постоянное проживание в стране в течение определенного времени (в Болгарии - 5 лет, в США - 10). Конституции многих стран запрещают совмещение с президентским мандатом любых государственных должностей, а также избрание президентом одного лица более чем на два срока подряд. Так, в соответствии с Конституцией Польской Республики "Президент Республики избирается на пятилетний срок полномочий и может быть избран повторно только один раз" (ст. 128). При этом "Президент Республики не может занимать какую - либо иную должность или выполнять какую - либо публичную функцию, за исключением тех, которые связаны с исполняемой должностью" (ст. 132).

Полномочия президента прекращаются в обычном порядке с истечением срока полномочий в момент вступления в должность вновь избранного президента. Но возможно и досрочное их прекращение: в случаях смерти, отставки, смещения с должности в результате применения процедуры импичмента или подобной ему процедуры парламентской ответственности, неспособности по состоянию здоровья осуществлять президентские полномочия. Отрешение президента от должности осуществляется парламентом либо с участием парламента. Правовым последствием применения процедуры импичмента или подобной ему процедуры является отрешение президента от должности - как правило, без права занимать ее в будущем. При этом в некоторых странах одновременно с импичментом президент может быть привлечен к уголовной ответственности (Франция), в других уголовная ответственность возможна после отрешения

134

(ФРГ), а в ряде государств лицо вообще не может быть привлечено к уголовной ответственности за деяния, совершенные в период исполнения президентских полномочий (Чехия).

В случае временного или досрочного прекращения президентом своих полномочий их осуществляет вице - президент (если этот пост имеется) либо глава верхней палаты или всего парламента (если парламент однопалатный). Чаше такое замещение является недолгим, так как при досрочном прекращении президентских полномочий в большинстве стран в установленный срок назначаются выборы нового президента. Однако в США вице - президент становится президентом на все оставшееся время до истечения срока полномочий избранного, но

прекратившего досрочно свои полномочия президента. В ряде стран полномочия лица, осуществляющего функции президента, ограничены. Например, во Франции функции Президента, прекратившего свои полномочия досрочно, временно (до проведения выборов нового главы государства, которые должны состояться не ранее чем через 20 и не позднее чем через 30 дней после открытия вакансии) возлагаются на председателя Сената, а если у него в свою очередь возникнут препятствия к их исполнению - на Правительство. Однако они не вправе назначать референдум и распускать Национальное собрание; в это время не могут решаться вопросы доверия Правительству и изменения Конституции (ст. 7 Конституции Франции).

Вопросы и задания для самопроверки

1. Кто может выполнять функции главы государства?
2. Каковы полномочия главы государства?
3. Назовите особенности статуса президента как главы республиканского государства.

135

Лекция 10. ПРАВИТЕЛЬСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ
СТРАНАХ

Правительство - это *коллегиальный орган государственной власти общей компетенции*, осуществляющий руководство текущим управлением страной в соответствии с ее законодательством. В некоторых странах правительства как коллегиального органа (т.е. органа, принимающего решения путем голосования) не существует. Например, в президентских республиках, абсолютных и дуалистических монархиях все решения в сфере руководства повседневным государственным управлением принимаются главой государства единолично, т.е. без голосования министров, которые выполняют при нем лишь совещательные функции. Поэтому о правительстве в таких странах можно говорить лишь условно, имея в виду президента или монарха как главу исполнительной власти и ответственных перед ним министров.

Официальные наименования правительства в разных странах неодинаковы: например, Федеральное правительство - в Германии, Совет министров (Правительство) - во Франции, Государственный совет - в Китае, Федеральный совет - в Швейцарии и т.д.

Положение правительства в системе органов государственной власти характеризуется его функциями. Главная - это многогранная деятельность по текущему управлению государством. Следует отметить, что управленческой деятельностью так или иначе занимаются все органы государственной власти. Но если парламент, например, разрабатывает стратегию управления государством, выражая ее в законах, а

136

судебная власть разрешает споры, имеющие юридическое значение, то правительство осуществляет текущее повседневное управление всеми вопросами государственной важности: под его руководством находятся вооруженные силы, иностранные дела, разработка и исполнение государственного бюджета. При этом деятельность правительства носит распорядительный характер, т.е. осуществляется в форме руководства целым комплексом органов и учреждений специальной компетенции, занимающихся вопросами управления отдельными отраслями экономики и иными сферами общественных отношений. Вместе с тем деятельность правительства является подзаконной. Поэтому одной из важнейших функций правительства следует считать организацию исполнения принятых парламентом законов в процессе осуществления государственного управления.

Функции правительства получают отражение в конституциях. Например, в соответствии с Конституцией Франции "Правительство определяет и проводит политику нации. В его распоряжении находятся администрация и вооруженные силы" (ст. 20).

Функции правительства *реализуются через его компетенцию*. В конституциях большинства стран полномочия правительства определяются самым общим образом, из чего можно сделать вывод: правительство занимается всеми вопросами управления, но при этом компетентно лишь исполнять законы по любым вопросам, само же оно осуществлять нормативное регулирование

не вправе. Если же правительство в той или иной стране наделено правом осуществлять нормативное регулирование, оно характеризуется в конституции как орган не только исполнительной, но и регламентарной власти. Например, Конституция Франции 1958 г., наделяя Правительство правом самостоятельно регулировать вопросы, не отнесенные Конституцией к области законодательства, характеризует его как орган регламентарной власти (ст. 37). Как видно, и здесь компетенция правительства не определена конкретно, а имеет остаточный характер.

Тем не менее имеются конституции, в которых компетенция правительства определена более или менее детально (ст. 73 Конституции Японии). Подробная регламентация полномочий правительства характерна для социалистических,

137

а также, вероятно по традиции, - постсоциалистических конституций. Например, компетенция Государственного совета КНР включает согласно ст. 89 Конституции Китая 18 позиций.

Состав правительства включает его главу (в президентских республиках это президент, в дуалистических монархиях - монарх, а в парламентарных странах, полупрезидентских, советских и некоторых суперпрезидентских республиках - премьер - министр); заместителей главы правительства; министров, т.е. руководителей наиболее значительных органов центральной администрации - министерств; в некоторых странах - министров без портфеля, т.е. членов правительства, не возглавляющих органы исполнительной власти специальной компетенции; парламентских секретарей, обеспечивающих взаимодействие правительства с парламентом, некоторых других должностных лиц, а иногда и представителей нижестоящей администрации. Например, Государственный совет Китая согласно Конституции страны состоит из Премьера, заместителей Премьера, министров, председателей комитетов, главного ревизора, начальника секретариата (ст. 86).

Должность премьер - министра в конституциях разных стран именуется неодинаково. В Италии это председатель Совета министров, в Китае - Премьер Государственного совета, в Испании - Председатель Правительства, в Болгарии - министр - председатель, в ФРГ - Федеральный канцлер, во Франции - Премьер - министр и т.п.

Глава правительства имеет в нем особый статус. Он предлагает парламенту или главе государства кандидатуры министров, ставит вопрос об их освобождении от должности, а в президентских республиках сам прекращает их полномочия. Он руководит деятельностью правительства и по ряду вопросов олицетворяет его. Например, в президентских республиках президент единолично принимает важные решения в сфере исполнительной власти, а в парламентарных странах премьер - министр ставит вопрос о доверии правительству. Если премьер - министр уходит в отставку, то в отставку, как правило, должно уйти все правительство. Особый статус премьер - министра в правительстве все чаще получает отражение в конституциях зарубежных стран. Например, в ст. 21 Конституции Франции говорится, что "Премьер - министр

138

руководит деятельностью Правительства. Он несет ответственность за национальную оборону. Он обеспечивает исполнение законов... и назначает на гражданские и военные должности. Он может делегировать некоторые свои полномочия министрам".

Статус члена правительства характеризуется во многих конституциях несовместимостью с предпринимательской, любой другой профессиональной деятельностью, а в президентских и некоторых полупрезидентских республиках - с парламентским и иным выборным мандатом.

Юридически правительство назначается актом главы государства. Однако его роль в процедуре формирования правительства в разных странах неодинакова. Во многом она зависит от формы правления, существующей в той или иной стране. Так, в абсолютных и дуалистических монархиях, а также во многих суперпрезидентских республиках министры назначаются монархом или президентом единолично. В президентской республике все министры в очередном порядке назначаются после каждых президентских выборов. Это обуславливает решающую роль президента в формировании федеральной исполнительной власти, что вполне логично соответствует наличию политической ответственности министров только перед президентом, характерной для данной формы правления. Но при этом в

назначении министров принимает участие парламент: кандидатура каждого министра утверждается верхней палатой Конгресса США (разд. 2 ст. II Конституции США).

В парламентских странах правительство в очередном порядке формируется после каждого парламентских выборов, при этом парламент (или нижняя палата) не занимается утверждением каждой кандидатуры министров поименно, а выбирает (назначает) лишь кандидатуру премьер - министра, предложенную главой государства, и рассматривает вопрос о доверии правительству или об одобрении его программы либо ограничивается лишь акциями оказания доверия или одобрения программы. Разногласия между главой государства и парламентом по поводу кандидатуры премьер - министра и доверия правительству разрешаются в странах по - разному, общим моментом является то, что парламент или его нижняя палата в конце концов могут быть распущены главой государства.

139

Наличие парламентской ответственности правительства обуславливает и то, что хотя конституции парламентских государств редко содержат указание о том, что при формировании правительства должен учитываться партийный состав парламента, однако на практике такой учет обязательно осуществляется ввиду того, что политическая ответственность правительства перед парламентом имеет строго партийный характер. Поэтому в правительство, как правило, назначаются члены партии или блока парламентского большинства. Лидер данной партии или блока становится обычно премьер - министром.

В смешанных республиках правительство формируется, как правило, аналогично тому, как это происходит в парламентских республиках, так как в них тоже существует парламентская ответственность правительства.

Ответственность правительства и министров, как уже подчеркивалось, может иметь политический и юридический характер. *Политическая ответственность правительства* в целом существует лишь в парламентских странах и смешанных республиках. Она реализуется парламентом или его нижней палатой в формах принятия вотума недоверия (резолюции порицания) или отказа в доверии. Чаще всего политическая ответственность правительства имеет коллективный характер, т.е. недоверие может быть выражено только правительству в целом.

В президентских, более того, суперпрезидентских республиках, абсолютных и дуалистических монархиях политическая ответственность в сфере исполнительной власти существует лишь как ответственность отдельных министров перед главой государства и находит выражение в принятии решения об их отставке в любое время по своему усмотрению.

Юридическая ответственность министров в большинстве стран осуществляется на общих основаниях, т.е. иммунитетом они не обладают. В некоторых государствах к министрам возможно применение процедуры импичмента (США), подобной (Австрия) или совершенно особой (Франция) процедуры ответственности.

Порядок и основания прекращения полномочий правительства во многом определяются формой правления, существующей в той или иной стране. В абсолютных и дуалистических

140

монархиях его полномочия начинаются и прекращаются всецело по воле монарха в любое время. Особого срока полномочий, как правило, не имеют правительства и во многих других странах. Тем не менее полномочия правительства в них могут прекратиться в очередном и внеочередном порядке. В президентских, суперпрезидентских и некоторых смешанных республиках правительство слагает полномочия в очередном порядке перед вновь избранным президентом, а в парламентских странах, в большинстве полупрезидентских республик и в советских республиках - перед новым составом парламента. Во внеочередном порядке правительство в целом может быть отправлено в отставку только в парламентских странах, полупрезидентских и советских республиках, так как в президентских странах главой правительства является сам президент. Решение об отставке правительства в парламентских и полупрезидентских республиках юридически принимает глава государства, а в советских - законодательный орган.

Полномочия отдельных членов правительства прекращаются в результате прекращения полномочий правительства в целом, в результате добровольной отставки, по решению главы

государства, а в тех парламентарных странах, где существует индивидуальная парламентская ответственность министров, - в результате выражения парламентом недоверия соответствующему министру.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Охарактеризуйте положение правительства в государстве.
2. Какова компетенция правительства?
3. Кто входит в состав правительства?

141

Лекция 11. КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

Судебная власть - это одна из трех ветвей власти государства. Основное направление ее деятельности - рассмотрение споров, имеющих юридическое значение. Судебная власть в отличие от законодательной и исполнительной характеризуется децентрализацией: она осуществляется комплексом судов - от низовых до центральных. *Совокупность всех судов данного государства называется юстицией, а совокупность вопросов их компетенции - юрисдикцией* (впрочем, существуют и другие подходы к определению этих понятий). Деятельность судов по осуществлению своей юрисдикции, т.е. по разрешению правовых споров, именуется правосудием. Правосудие осуществляется судами в соответствии с нормами процессуального права, гарантирующими соблюдение прав человека и способствующими установлению истины по каждому конкретному делу.

Итак, социальная роль судебной власти в демократическом обществе состоит в обеспечении господства права как в естественном, так и в позитивном понимании, т.е. в установлении преграды произвольному применению насилия со стороны государства и вместе с тем обеспечении выполнения закона всеми субъектами на территории данной страны.

Статус судебной власти, как правило, регламентируют конституции в отдельных главах или разделах. В них устанавливаются основы судебной системы, принципы организации и деятельности судов, реже - основы статуса высших судебных органов и органов судейского сообщества, прокуратуры и иных органов, способствующих осуществлению судебной

142

власти, наконец, социальная роль суда. Например, Конституция Франции в ст. 66 характеризует судебную власть как хранительницу личной свободы.

Конституции обычно устанавливают лишь основы судебной системы. Все ее звенья определяются законами данного государства. Конституция США по этому поводу гласит, что "судебная власть Соединенных Штатов осуществляется Верховным судом и теми низшими судами, которые будут время от времени учреждаться Конгрессом" (разд. 1 ст. III). В государствах структура судебной системы неодинакова. Ее особенности во многом зависят от правовой системы, существующей в той или иной стране, формы ее территориального устройства, исторических традиций и т.д. Общая черта организации современных судебных систем - в каждой стране существует, как правило, несколько видов судебных органов. Это суды общей юрисдикции, а также несколько разновидностей судов специальной юрисдикции, например конституционной, административной, финансовой и т.д. При этом в странах с англо-саксонской правовой системой Верховный суд является не только высшим судом общей юрисдикции, но и последней инстанцией для всех судов специальной юрисдикции, отсутствуют специализированные суды конституционной юрисдикции (конституционный контроль в них осуществляется общими судами или не существует вообще), органы административной юстиции имеют квазисудебный характер.

В европейских и некоторых других странах различные звенья судебной системы самостоятельны: суды общей юрисдикции, а также судебные и (или) квазисудебные органы конституционной, административной, финансовой, иной специальной юрисдикции имеют собственные высшие органы.

В исламских странах наряду с государственными судами действует система шариатских судов, которые рассматривают дела на основе принципов ислама. В некоторых странах они имеют

универсальную юрисдикцию (в монархиях Аравийского полуострова и Персидского залива), в других - разрешают отдельные категории дел (Алжир, Марокко, Ливия).

Многие демократические конституции содержат запрет создания чрезвычайных судов. Например, согласно ст. 102

143

Конституции Италии "не могут учреждаться должности чрезвычайных или специальных судей".

Теоретическое и законодательное понимание судебной системы и судебной власти во многих странах охватывает не только собственно суды, но и органы и учреждения, содействующие судебной власти: органы судейского сообщества, расследования, прокуратуру, адвокатуру. Вместе с тем органы конституционной и административной юрисдикции, а также органы, существующие в ряде стран для осуществления правосудия над высшими должностными лицами, некоторыми конституциями в состав судебной системы не включены. Например, в Конституции Франции основы статуса Конституционного совета, судебной власти, Высокой палаты правосудия и Палаты правосудия Республики (органы, рассматривающие дела о конституционной ответственности Президента и членов Правительства соответственно) регламентируются в различных разделах (VII, VIII, IX и X).

Следует отметить, что в ряде федеративных государств наряду с федеральными судами действуют суды субъектов федерации. Можно выделить централизованную и децентрализованную модели федеративных судебных систем. Наиболее яркий пример децентрализованной судебной системы - США, где наряду с федеральными судами (система которых включает четыре уровня: Верховный суд США, апелляционные суды и районные суды, а также мировые судьи) в каждом штате, федеральном столичном округе и в зависимых территориях имеются собственные судебные системы, включающие аналогичные уровни. При этом юрисдикция федеральных судов и судов субъектов федерации строго разграничена.

Пример централизованной судебной системы, существующей в федеративном государстве, - судебная система ФРГ, где суды субъектов федерации одновременно являются нижестоящими инстанциями федеральных судов.

Конституции зарубежных стран отражают главные принципы судебной власти. **Конституционные принципы судебной власти** - это закрепленные в конституциях руководящие идеи, которым должны быть подчинены и правовое регулирование, и практика деятельности судов. В конституциях демократических государств они имеют много

144

общего. Конституционные принципы условно можно разделить на две группы: принципы организации судебной системы и принципы деятельности судов, иначе говоря - принципы судостроительства и принципы судопроизводства.

К числу важнейших *принципов судостроительства* относятся следующие.

1. Независимость судей и их подчинение только закону. Данный принцип означает недопустимость вмешательства в судебный процесс, получения судьями указаний от кого бы то ни было. Он гарантируется несменяемостью судей, их не прикосновенностью, недопустимостью уменьшения их воз награждения, централизованным порядком финансирования судов и назначения судей. По сути, противоположный принцип устанавливают многие социалистические страны, закрепляя ответственность судов перед законодательными органами. Например, Конституция КНР устанавливает, что "Верховный народный суд ответствен перед Всекитайским собранием народных представителей и Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей. Местные народные суды ответственны перед местными органами государственной власти" (ст. 128).

2. Искключительность судов как органов, осуществляющих правосудие, означает, что правосудие может отправляться только судом. Причем создаваться и функционировать могут лишь те суды, которые учреждены конституцией и законом, при запрещении чрезвычайных судов.

3. Отправление правосудия от имени народа и с участи ем населения. Данный принцип предполагает, что большая часть дел, имеющих серьезную юридическую значимость, рассматривается с участием граждан, не являющихся профессиональными судьями. Мировая

практика знает две основные формы такого участия: в качестве присяжных заседателей и, условно говоря, в качестве народных заседателей (шеффенов, народных судей). Первая модель возникла в Великобритании, а вторая - в Германии. Различие между ними состоит в следующем: функции присяжных разграничены с функциями профессионального судьи (присяжные определяют характер приговора, а судья - вид и меру наказания, если присяжными вынесен обвинительный вердикт), в то время как народные заседатели полностью равноправны с профессиональным судьей.

145

4. Коллегиальность судопроизводства означает, что юридические споры рассматриваются с участием нескольких профессиональных судей, народных или присяжных заседателей.

5. Возможность обжалования судебных постановлений в вышестоящие инстанции. Обжалование может носить апелляционный и кассационный характер. Апелляция предполагает пересмотр дела по существу с новым исследованием всех доказательств и вынесение решения. Кассация же означает лишь проверку соблюдения закона, при отмене судебного постановления дело направляется для пересмотра в тот же суд, но иным составом судей. В обоих случаях обжалованы могут быть лишь не вступившие в силу судебные постановления. Вступившие в силу постановления обжалуются в чрезвычайном порядке. В странах с англосаксонской правовой системой применяется апелляционное обжалование, а с европейской - обычно действует апелляционный порядок обжалования по второй инстанции и кассационный - по третьей.

6. Обязательность судебных решений, вынесенных в стране, на всей ее территории.

Конституционные принципы судопроизводства.

1. Гласность судебного разбирательства, означающую, что все дела должны слушаться открыто - в присутствии публики, доступ которой на заседания судов должен быть свободным. Лишь по специальному постановлению суда на основаниях, указанных в законе, может быть проведено за крытое судебное слушание. Этот принцип направлен на предотвращение произвола и коррупции судебной власти.

2. Связанность судей только законом требует, чтобы при вынесении решения суд ссылался прежде всего на закон, а если закону противоречит какой - либо подзаконный акт, то решение должно приниматься в соответствии с законом.

3. Конституционность судебных решений. Данный принцип появился с возникновением конституций в формальном смысле и института конституционного контроля. Он означает недопустимость применения при рассмотрении дела правовых норм, в том числе, норм законов, противоречащих конституции.

4. Состязательность и равноправие сторон, т.е. обеспечение одинаковых возможностей истцам и ответчикам, обвиняемым и потерпевшим для обоснования своей позиции.

146

5. Устный и очный характер судопроизводства как условия, создающие наилучшие условия для установления истины.

Кроме того, принципами осуществления правосудия следует считать конституционные процессуальные гарантии прав человека: право на должную судебную процедуру, право на защиту, презумпцию невиновности и т.д.

В конституциях зарубежных стран в большем или меньшем объеме регулируется также **статут отдельных элементов судебной системы.**

Суды общей юрисдикции рассматривают большую часть правовых споров и существуют во всех государствах. Они слушают все гражданские, уголовные и иные дела, не отнесенные законом к компетенции других судов. В обобщенном виде система судов общей юрисдикции включает мировых судей, рассматривающих мелкие правовые споры; окружные (районные) суды, рассматривающие большую часть правовых споров по первой инстанции; апелляционные суды; наконец, высшие или верховные суды, являющиеся кассационными судами (а в англосаксонских странах - еще одним апелляционным звеном).

Организация судов строится в ряде стран по специальным судебным округам, границы которых не совпадают с границами политико - административных единиц.

Специализированные органы конституционной юстиции существуют лишь в рамках европейской и исламской моделей конституционного контроля. Правовую базу их организации и деятельности составляют конституции, регулирующие основы их статуса, специальные законы, а также регламенты самих этих органов.

Европейская модель допускает осуществление конституционного контроля как судебными, так и квазисудебными (т.е. подобными судам) органами. В первом случае они, как правило, именуются конституционными судами (хотя есть исключения: в Польше действует Конституционный трибунал), во втором чаще всего - конституционными советами. Конституционный совет существует во Франции, а по его образу и подобию - в ряде франкоязычных стран Африки. Судебные и квазисудебные органы конституционного контроля различаются особенностями процедуры рассмотрения дел. В конституционных судах рассмотрение дела осуществляется

147

на основе главных принципов судопроизводства, в частности, оно является устным, гласным, очным, состязательным. Конституционные же советы осуществляют закрытое и письменное разбирательство.

Специализированные органы конституционного контроля не имеют разветвленной структуры: в унитарном государстве существует лишь один такой орган, юрисдикция которого распространяется на всю территорию страны. В федеративных странах, как правило, наряду с федеральным органом конституционного контроля собственные аналогичные органы имеет каждый субъект федерации. Но они не образуют единой системы, так как их компетенция строго разграничена: основное направление деятельности федерального органа конституционной юрисдикции - контроль за соответствием правовых актов федеральной конституции, а в компетенцию аналогичных органов субъектов федерации входит обеспечение соответствия правовых актов, принимаемых в данном субъекте, его конституции.

Органы конституционного контроля формируются либо только парламентом (его палатами или одной из них), либо при участии парламента и главы государства, либо с участием главы государства и всех трех ветвей власти. Например, в Германии половину судей Федерального конституционного суда избирает Бундестаг, а другую половину - Бундесрат. В Польше Конституционный трибунал в полном составе избирается Сеймом - нижней палатой польского Парламента. В Австрии Президент назначает часть членов Конституционного суда по предложению Правительства, а другую часть - по предложению Парламента. В Испании Король назначает часть судей Конституционного суда по предложению Палаты депутатов, часть - по предложению Сената, часть - по предложению Правительства и, наконец, часть - по предложению Высшего совета магистратуры. Некоторую специфику имеет процедура формирования Наблюдательного совета Ирана - органа, проверяющего законы "на предмет их соответствия исламским и конституционным принципам" (ст. 94 Конституции 1979 г.). Половина его членов назначается Руководителем (духовным лидером страны) из числа священнослужителей, а другая половина избирается Меджлисом (парламентом) из числа юристов, специализирующихся в отраслях права.

148

Количественный состав органов конституционного контроля, как правило, небольшой: в Югославии он составляет семь членов, в Румынии - девять, в Словакии и Чехии - 10, в Болгарии, Венгрии - 12, в Польше - 15, в ФРГ - 16 членов. Срок полномочий судей является достаточно длительным. Он составляет, например, в Венгрии, Румынии, Франции - 9 лет, в Португалии, Марокко - 6 лет. Некоторые конституции предусматривают, что состав органа конституционного контроля обновляется постепенно, например, в Болгарии - на 1/3 каждые три года. . Компетенция органов конституционного контроля неодинакова в разных странах. В большинстве государств она охватывает несколько сфер. Основная - разрешение споров о соответствии конституции законов, а возможно, и иных правовых актов, принимаемых в данном государстве, а также толкование конституции. Кроме того, к числу полномочий органов конституционного контроля нередко относятся рассмотрение споров о компетенции между различными органами государственной власти, а возможно, и между органами государства и местного самоуправления; принятие решения об отрешении от должности президента; контроль за законностью его выборов, а в некоторых странах - и выборов депутатов парламента (его

палат); разрешение жалоб физических лиц на нарушение их конституционных прав; признание антиконституционного характера партий.

Предназначение *административной юстиции* - разрешение юридических конфликтов между частными лицами (физическими и юридическими), с одной стороны, и публичной исполнительной властью (в лице ее органов и должностных лиц) - с другой. В ряде стран на органы административной юстиции возложена задача проверки конституционности и законности нормативных актов исполнительной власти (Франция). Конституции редко регулируют статус органов административной юстиции. Иногда в них регламентируются основы или отдельные черты статуса высшего органа этой системы (Франция), иногда он лишь упоминается (Германия). В ряде конституций имеются указания не только о системе органов административной юстиции, но и об их главных функциях (Италия).

Органы административной юстиции далеко не во всех странах входят в судебную систему. Так, в англосаксонских

149

странах систему административной юстиции образуют квазисудебные органы, функционирующие в рамках административных ведомств (министерств и иных органов и учреждений исполнительной власти специальной компетенции), но подконтрольные судам (в смысле возможности обжалования в суды общей юрисдикции их актов). Процедура рассмотрения дел в таких органах является более оперативной благодаря упрощенному характеру по сравнению с обычным судебным процессом, а именно свертыванию таких его начал, как состязательность, гласность и устная форма судопроизводства.

В европейских государствах действует обособленная система административных судов, которая обычно включает три инстанции: первую, апелляционную и кассационную. Например, во Франции низовой элемент органов административной юрисдикции - региональные административные суды, средний - административные апелляционные суды, высший - Государственный совет, выполняющий наряду с функциями высшей инстанции (по административным спорам) некоторые другие функции: осуществление контроля за соответствием Конституции актов регламентарной власти, а также роль консультативного органа при правительстве.

В зарубежных странах существуют и иные судебные или квазисудебные органы, рассматривающие правовые споры лишь отдельных категорий. Например, суды, существующие в ряде стран для осуществления конституционной ответственности высших должностных лиц, суды в сфере финансовой, трудовой, социальной юрисдикции, суды, рассматривающие дела о правонарушениях военнослужащих и несовершеннолетних, и т.д.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Каков статус судебной власти среди иных ветвей власти государства?
2. Что такое судебная система? Назовите ее элементы.
3. Назовите принципы судостроительства.
4. Какие общепринятые конституционные принципы судопроизводства реализованы в нашей стране?

150

Лекция 12. ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ ГОСУДАРСТВА

Государственная организация субъектов федерации в большинстве стран аналогична той, какая существует на федеральном уровне. Субъекты федерации имеют собственные законодательные, исполнительные, а в ряде стран - и судебные органы. Законодательными органами являются однопалатные или двухпалатные парламенты (обычно меньшие по численности, чем федеральные), избираемые населением на срок от двух до четырех лет. Исполнительная власть организована по образу и подобию федеральной, правда, в некоторых парламентских государствах (Австрия, Германия) субъекты федерации не имеют должности, аналогичной должности главы государства. Его функции исполняет глава правительства. В федеративных государствах с президентской формой правления главы субъектов федерации

избираются населением, в парламентских странах глава субъекта федерации и (или) его исполнительной власти избирается или назначается парламентом соответствующего субъекта. Правда, есть исключения. Например, губернаторы индийских штатов на пять лет назначаются Президентом Республики.

Федеральные конституции редко подвергают обстоятельному регулированию вопросы государственной организации субъектов федерации. Подобные вопросы находят отражение, соответственно, в конституциях самих субъектов. Среди немногочисленных исключений можно назвать Конституцию Австрии, в которой регламентации статуса

151

субъектов федерации (земель) посвящен особый раздел (четвертый), именуемый "Законодательная и исполнительная власть земель".

Организация публичной власти в автономных единицах, обладающих государственной автономией, а также в зависимых территориях, которые практически повсюду в последние десятилетия приобрели признаки государственности, во многом сходна с государственной организацией субъектов федерации.

Основы системы органов власти автономных единиц нередко устанавливаются конституцией страны, а конкретизируются уставами (статутами, хартиями) самих этих образований.

Статус органов зависимых и иных (например, островных в Англии) территорий, обладающих государственной самостоятельностью, во многом аналогичен статусу политически автономных единиц государства. Данный статус редко регулируется в конституциях метрополий. Поскольку такие территории сами формируют свои органы, их статус обычно урегулирован в их конституциях, реже - в текущем законодательстве метрополии.

Местное самоуправление реализуется через систему органов, обладающих относительной независимостью от центральной власти и от органов более крупных территориальных единиц. Как правило, в систему органов местного самоуправления входят представительные и исполнительные органы: представительные органы принимают на основе закона наиболее важные решения, касающиеся местных проблем, а исполнительные осуществляют текущее управление муниципальной единицей в соответствии с ними.

Представительные органы местного самоуправления (советы, собрания, ассамблеи) на всех уровнях политико - административного деления обычно избираются непосредственно гражданами, постоянно проживающими в данном муниципальном образовании (например во Франции). Реже представительные органы полностью (Венгрия) или частично (Португалия) избираются нижестоящими представительными органами.

Местные исполнительные органы также формируются по - разному. Как правило, их выбирают (назначают) представительные органы или (и) население непосредственно.

152

Например, в некоторых землях ФРГ бургомистры избираются непосредственно гражданами, а в некоторых - местными советами или собраниями.

В ряде стран глава местной администрации одновременно является главой представительного органа или (и) представителем центральной власти. Например, мэры коммун, а также председатели советов департаментов и регионов во Франции одновременно являются главами и представительных, и исполнительных органов местного самоуправления, а мэры коммун к тому же выполняют функцию представителей государства.

Территориальные единицы государства, обладающие административной автономией (в том числе заморские), имеют органы самоуправления, аналогичные местным.

Наряду с органами местного управления в муниципальных единицах многих государств существуют органы государственного управления. Последние - представители центральной власти на местах, руководящие местными правительственными ведомствами и осуществляющие административный надзор (опеку) над органами местного самоуправления. Чаще всего их функции осуществляют чиновники, назначаемые правительством страны или субъекта федерации. Но в некоторых странах (например во Франции) полномочия представителя правительства выполняют главы исполнительной власти муниципальных образований.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Какова государственная организация субъектов федерации в большинстве современных зарубежных стран с федеративным устройством?
2. Назовите особенности организации публичной власти в автономных единицах и в зависимых территориях.
3. Как организована деятельность органов местного самоуправления?

Великобританию принято считать *родиной конституционализма*: именно здесь возникли идеи о конституционном строе как о системе ограниченного правления, а также появились первые правовые акты и институты, ограничивающие власть монарха. Тем не менее до настоящего времени в стране нет конституции в общепринятом на сегодняшний день смысле: здесь не существует единого документа наивысшей юридической силы.

Английские правоведы характеризуют *конституцию* Соединенного Королевства как *неписаную*, подчеркивая ее главную особенность - наличие в ней устных источников права (конституционных обычаев) (Barnett H. Constitutional and Administrative Law. L.: CP, 2002. P. 9). При этом общее количество источников британской конституции огромно. Оно не поддается точному исчислению. Все они обладают одинаковой юридической силой, принимаются и изменяются в том же порядке, что и источники других отраслей права.

Последнее обстоятельство означает, что *по способу изменения* английская конституция является *гибкой*. Тем не менее гибкость не означает ее нестабильности. Эффективной гарантией стабильности британской конституции выступает знаменитый британский консерватизм. Вместе с тем возможность создания, изменения и отмены правовых норм судами обеспечивает оперативное приспособление конституционных положений к изменяющимся условиям жизни.

Охарактеризованные особенности британской конституции позволяют утверждать, что в данной стране существует

154

лишь материальная конституция. Конституции же в формальном смысле здесь нет.

Источники британской конституции можно подразделить на несколько видов: статуты, конституционные обычаи, судебные прецеденты и доктринальные источники.

Статуты как источники конституции - это акты парламента, имеющие конституционно - правовой предмет регулирования. Не все акты парламента считаются частью конституции. К числу статутов, признаваемых источниками конституционного права целиком, относятся акты, регулирующие:

- статус парламента, его палат и парламентариев (акты о парламенте 1911 и 1949 гг., Акт о пэрах 1963 г., Акт о палате общин 1978 г.);
- главные аспекты правового положения человека (Хабеас корпус акт 1679 г., Билль о правах 1689 г., положения которых, правда, сейчас применяются не буквально, а в качестве общих принципов уголовного и уголовно - процессуального права);
- избирательное право (акты о народном представительстве 1983, 1985 и 1989 гг.);
- статус монарха (Акт о престолонаследии 1701 г.);
- территориальную организацию государства и местное самоуправление (акты о местном управлении 1972, 1985 гг.)

Таких актов в настоящее время насчитывается более 40. Кроме того, конституционно - правовые нормы содержатся в ряде иных статутов, которые являются источниками конституционного права не целиком, а лишь в той или иной части. Таковы, например, акты о министрах короны 1937, 1964 и 1975 гг., которые помимо конституционно - правовых норм содержат административно - правовые.

Конституционные обычаи играют значительную роль в системе источников английской конституции: по большей части она состоит именно из обычаев. Конституционные обычаи - это не зафиксированные письменно правила поведения в сфере конституционно - правовых отношений. Обычаями в конституционном праве Великобритании являются, например, формирование правительства из членов партии парламентского большинства, назначение лидера этой партии премьер - министром, обязательное санкционирование монархом закона, принятого обеими палатами парламента, и т.д.

155

Судебные прецеденты как источники конституционного права - это постановления судов по конституционным вопросам, являющиеся обязательными при рассмотрении судами аналогичных дел в будущем. В отличие от обычаев прецеденты в настоящее время составляют лишь небольшую часть источников конституционного права, так как со временем они постепенно заменяются статутами. Значение прецедентов признается в Великобритании не за всеми судебными постановлениями, а лишь за актами высших судов, к числу которых относятся суды, входящие в состав Верховного суда Англии и Уэльса (и аналогичного суда Северной Ирландии), а также Палата лордов и Тайный совет.

Доктринальные источники британской конституции - это опубликованные мнения ученых - юристов по вопросам конституционного права. К ним имеют право обращаться британские суды для обоснования своих постановлений.

В Великобритании отсутствует деление прав, свобод, и обязанностей на конституционные и отраслевые. Все права признаются одинаково ценными.

Правовое регулирование прав и свобод в данной стране осуществляется в подавляющем большинстве случаев не законом, а обычаем. Но даже если права закрепляются в статутах, для этого не принято использовать позитивный способ их формулирования, т.е. законы закрепляют лишь их пределы и гарантии их реализации.

Вопросы **гражданства** регулируются Актом о британском гражданстве 1981 г. Для обозначения гражданства он использует два термина: "nationality" (национальность) и "citizenship" (собственно гражданство). Первый из них является более объемным. Он обозначает устойчивую правовую связь человека не только с самим Соединенным Королевством, но и с Содружеством (объединением, сочетающим черты международно - правового и государственно - правового характера и включающим Великобританию и ряд ее бывших колоний). Термин "citizenship" означает устойчивую правовую связь лица с самим Соединенным Королевством и его зависимыми территориями. Лиц, обладающих гражданством в собственном, узком смысле, закон подразделяет на три категории. Это граждане Соединенного Королевства, граждане британских зависимых территорий и заморские британские граждане. Всем комплексом прав и свобод, признаваемых в

156

данном государстве, обладают лишь граждане Соединенного Королевства. В частности, только они имеют право свободного въезда в страну, пассивное избирательное право, наконец, их недопустимо депортировать. Юридическое значение прочих видов британского гражданства заключается в том, что оно дает несколько более высокий статус, чем статус иностранцев (активное избирательное право при условии постоянного проживания в стране, льготные условия въезда, усложненный порядок депортации), а также является основанием для упрощенного порядка приема в гражданство Соединенного Королевства.

Гражданство Соединенного Королевства может быть приобретено несколькими способами. *По рождению* гражданином становится лицо, родившееся на территории страны, при условии, что на момент его рождения один из его родителей являлся британским гражданином или постоянно проживал в Соединенном Королевстве. Кроме того, гражданином Соединенного Королевства по рождению считается новорожденный ребенок, найденный покинутым на территории страны. Как видно, ребенок, родившийся от британских граждан за пределами территории страны, гражданином по рождению не становится. На этот случай Акт предусматривает приобретение гражданства Соединенного Королевства *по происхождению*. Условием приобретения гражданства страны по происхождению является наличие у одного родителя британского гражданства, но не по происхождению. Исключение составляют случаи, когда родитель - гражданин по происхождению состоит на королевской службе или на службе в учреждениях Содружества: дети таких граждан тоже могут стать гражданами по происхождению.

В результате усыновления гражданином Соединенного Королевства может стать несовершеннолетнее лицо, усыновленное британским гражданином. Решение об усыновлении принимается в судебном порядке.

В порядке регистрации (т.е. в облегченном по сравнению с натурализацией порядке) в гражданство Соединенного Королевства могут быть приняты только указанные в Акте о

британском гражданстве категории лиц (например, несовершеннолетние по достижении 10 лет, если они родились в Великобритании и постоянно проживали в ней в течение

157

первых 10 лет жизни; дети, не достигшие 1 года, родившиеся за пределами страны, при условии, что хотя бы один из них является британским гражданином по происхождению, родители этого родителя являются британскими гражданами, но не по происхождению, и при этом один из родителей ребенка постоянно проживал в стране в течение 3 лет непосредственно перед рождением ребенка; несовершеннолетние, родившиеся за пределами страны, если один из родителей является гражданином по происхождению и при этом сам ребенок и оба его родителя постоянно проживают в Великобритании в течение трех лет непосредственно перед обращением; совершеннолетние граждане стран Содружества, граждане зависимых территорий Великобритании, заморские граждане страны и лица под британской защитой при условии постоянного проживания в стране в течение пяти лет, отсутствия нарушений иммиграционного законодательства данной страны и пребывания в стране непрерывно в течение последнего года перед обращением).

Натурализация может быть осуществлена в отношении совершеннолетних при соблюдении ими тех же условий, которые необходимы для регистрации совершеннолетних, а также при наличии постоянного места жительства на территории Соединенного Королевства или поступлении на королевскую службу, хорошем характере и знании английского, валлийского или шотландского языков. Натурализацию и регистрацию производит государственный секретарь внутренних дел.

Прекращение гражданства возможно в случаях отказа от него или лишения. И то и другое оформляется решением государственного секретаря внутренних дел и возможно только в отношении совершеннолетнего лица и, наоборот, недопустимо, если лицо в результате станет апатридом (если в течение шести месяцев после принятия указанных решений лицо не приобретет иного гражданства, они аннулируются). Лишить гражданства можно только тех лиц, которые приобрели его в результате натурализации или регистрации и только в течение первых 5 - ти лет пребывания в гражданстве. Основаниями лишения британского гражданства являются: его приобретение обманным путем; проявление словом или делом нелояльности по отношению к Ее

158

Величеству; незаконная торговля или связь с врагами во время войны с участием Великобритании; вступление в силу приговора суда любого иностранного государства, осуждающего лиц к лишению свободы на срок не менее 12 лет.

Гражданство (citizenship) британских зависимых территорий - это устойчивая правовая связь лица с соответствующим территориальным образованием. Заморские британские граждане - это лица, родившиеся за пределами страны от британских граждан и не удовлетворяющие требованиям, необходимым для получения гражданства по происхождению.

Лицами под британской защитой может быть объявлена любая категория лиц, связанных с территорией, являвшейся зависимой от Великобритании, но вышедшей из - под британской опеки.

Законодательство Великобритании признает еще один вид гражданства. Это *гражданство Европейского союза*, учрежденное Договором об образовании Европейского союза, который ратифицирован Великобританией в конце 1993 г. Граждане ЕС приравниваются к британским гражданам в вопросах въезда в страну и активного избирательного права по выборам в органы местного самоуправления.

Наконец, *особый статус* имеют на территории Соединенного Королевства *граждане Ирландской Республики*. При условии удовлетворения избирательным цензам они имеют активное избирательное право при проведении выборов всех уровней.

Иностранцами в Великобритании признаются лица, не относящиеся ни к одной из перечисленных категорий. На них распространяется национальный правовой режим, кроме случаев, прямо указанных в законе. В частности, они не имеют избирательных прав, права свободного въезда в страну и могут быть депортированы. Впрочем, указанные особенности

статуса, хотя и в меньшей степени, присущи всем лицам, не обладающим гражданством (citizenship) Соединенного Королевства.

Традиционно важнейшими правами человека считались в Великобритании личные права: на свободу, неприкосновенность, тайну частной жизни, выражения мысли, совести и т.п. Политические права развивались в данной стране

159

постепенно. В настоящее время активное **избирательное право** признается за всеми гражданами Великобритании, достигшими 18 лет. Кроме того, согласно Акту о народном представительстве 1983 г. право избирать имеют граждане Ирландской Республики и граждане Содружества, проживающие в Великобритании. Активным избирательным правом не обладают иностранцы, душевнобольные, лица, отбывающие наказание в исправительном учреждении или осужденные за использование "бесчестных и незаконных приемов на выборах", наконец, пэры и пэрессы, за исключением пэров Ирландии. Впрочем, последняя категория лиц вскоре приобретет избирательные права в связи с постепенным упразднением наследственного элемента верхней палаты.

Пассивное избирательное право признается за гражданами Соединенного Королевства, достигшими 21 года, за исключением лиц, не обладающих активным избирательным правом, а также банкротов. Кроме того, пассивное избирательное право по выборам в Палату общин ограничено многочисленными правилами о несовместимости парламентского мандата с занятием определенной деятельностью. Так, лишены права быть избранными в Палату общин профессиональные оплачиваемые судьи, чиновники министерств и специальных ведомств, дипломаты, военнослужащие и т.п. Лица, занимающие должности, не совместимые с парламентским мандатом, могут выдвинуть свою кандидатуру в Палату общин только при условии отставки до выдвижения кандидатом.

Социально - экономические права стали регулироваться в Великобритании позже, чем в других странах. Лишь после Второй мировой войны стали законодательно закрепляться определенные социальные гарантии со стороны государства (страхование на случай безработицы, пенсионное обеспечение, учреждение бесплатного школьного образования и медицинского обслуживания), а также право на забастовку, на свободу союзов и ассоциаций.

Понятие "партия" в законодательстве Великобритании не употребляется. По обычаю партия считается созданной в силу факта самопровозглашения, т.е. никакой государственной регистрации не требуется. Статуты регламентируют лишь отдельные аспекты деятельности партий, в первую очередь финансовые.

160

Государственного финансирования партий в Великобритании почти не существует. С 1975 г. применяется лишь система государственных выплат оппозиционным партиям, представленным в Парламенте.

В Великобритании традиционно существует **двухпартийная система**. Начиная с Первой мировой войны двумя главными соперничающими партиями являются Консервативная и Лейбористская (Трудовая), попеременно становящиеся правящими. Всего же в парламентских выборах постоянно участвует около 10 партий.

Консервативная партия - это крупнейшая партия страны. Официально оформилась в 1867 г., выступает за свободу предпринимательства, развитие конкуренции и деловой активности, организационно не оформлена.

Лейбористская партия была создана в 1900 г. по инициативе профсоюзов и ряда социалистических организаций для поддержки избрания рабочих в парламент. В настоящее время партия утратила очевидную левую направленность, превратившись в центристское объединение. Партия организационно оформлена. В настоящее время именно она является правящей: по результатам парламентских выборов 1997 г. и 2001 г. именно ей принадлежит большинство в Палате общин (ее лидер Тони Блэр является Премьер - министром).

По форме правления Великобритания представляет собой **парламентарную монархию**. Глава государства - монарх, формально обладающий достаточно сильными полномочиями. Однако фактически он выступает слабой политической фигурой, так как свои полномочия, именуемые "спящими прерогативами", либо совсем или почти не использует, либо использует

несамостоятельно: по инициативе парламента или Премьер - министра, либо с санкции последнего. Источником полномочий законодательной власти государства является народ, который непосредственно избирает Парламент (а точнее его нижнюю палату - Палату общин). Парламент в свою очередь играет решающую роль в формировании правительства: именно после парламентских выборов правительство формируется каждый раз заново из числа парламентариев - членов партии парламентского большинства. Политическую ответственность правительство также несет

161

перед Палатой общин, которая вправе выразить правительству недоверие. Но и сама палата может быть распущена.

Но формальное верховенство парламента в государственном механизме на практике адекватного воплощения не получает. Юридическая схема взаимоотношений высших органов государственной власти существенно корректируется существованием двухпартийной системы. Жесткая партийная дисциплина обуславливает то, что парламентское большинство, а через него и весь парламент оказываются фактически подконтрольными правительству, состоящему из лидеров партии парламентского большинства. Поэтому именно исполнительная власть, а точнее, ее глава - Премьер - министр - занимает лидирующее положение в государственном механизме, что дает основание существующий в Великобритании государственный режим характеризовать как министерский, или режим министерства.

В систему общенациональных органов государственной власти Великобритании входят монарх, парламент, правительство и суды. Основы их правового статуса станут предметом нашего дальнейшего исследования.

Согласно доктрине **монарх - глава государства** и источник суверенитета, именно он занимает юридически первое место в системе государственных органов.

В Великобритании *действует кастильская система престолонаследия*, согласно которой королевский трон передается по наследству старшему сыну бывшего монарха, а если сыновей нет, то старшей дочери. С 1952 г. престол занимает Елизавета II, принадлежащая к династии Виндзоров.

Полномочия монарха подразделяются на две группы. Это статутные и прерогативные полномочия. *Статутные полномочия* предоставлены монарху актами парламента. *Королевские прерогативы* - это исключительные права монарха, существующие на основе обычая. Прерогативы подразделяются на личные и политические. К числу личных относятся право на атрибуты монаршей власти (титул, корона, скипетр и держава, мантия, трон), право иметь двор, право на содержание за счет средств государственного бюджета. Содержание монарху выплачивается по цивильному листу - документу, принимаемому парламентом на несколько лет и устанавливающему сумму, ежегодно выделяемую из государственного бюджета на содержание монарха.

162

Так, в 1991 г. Парламент установил, что выплаты по цивильному листу на предстоящие 10 лет составят 7,9 млн. фунтов стерлингов в год.

Политические прерогативы монарха формально являются весьма значительными, но на практике в настоящее время самостоятельно им не используются. Наряду с двумя палатами монарх считается составной частью парламента. Королевской прерогативой является и санкционирование законов, принятых палатами парламента. Формально монарх обладает также правом абсолютного вето, которое, однако, уже почти 300 лет не используется. Наконец, именно монарху принадлежит право роспуска нижней палаты парламента.

Во взаимоотношениях с правительством королевская прерогатива охватывает право назначения Премьер - министра, а по его предложению - министров.

Судебные прерогативы монарха характеризуются тем, что от его имени объявляются амнистия и помилование, назначаются судьи, возбуждаются и ведутся все уголовные дела.

Монарх - главнокомандующий вооруженными силами страны, он назначает высших должностных лиц в армии, присваивает воинские звания, награждает знаками отличия.

Внешнеполитические полномочия монарха определяются во многом тем, что он выступает главой Содружества.

Наконец, специфика статуса британского монарха состоит в том, что он - *глава англиканской церкви*, а когда пересекает границу Шотландии, становится главой пресвитерианской церкви.

Все акты, исходящие от Королевы, подлежат контрассигнации Премьер - министра.

В настоящее время **Парламент Великобритании** состоит из монарха и двух палат: Палаты общин и Палаты лордов. Нижняя палата - *Палата общин* - представляет собой общенациональный представительный орган, избираемый единовременно на пять лет по мажоритарной системе относительного большинства. Каждый избирательный округ представлен одним депутатом. Палата общин с 1997 г. включает 659 депутатов. Руководит палатой спикер, имеющий достаточно обширные полномочия по организации работы палаты. Важную роль в работе палаты играют парламентские комитеты. Они подразделяются на три вида: постоянные,

163

временные и комитет всей палаты. Постоянные, в свою очередь, делятся на специализированные и неспециализированные. Специализированные создаются для осуществления парламентского контроля над правительством, поэтому их система повторяет систему министерств: они создаются по отраслям и сферам управления. Неспециализированные комитеты образуются для предварительного рассмотрения законопроектов и внесения предложений о поправках на пленарные заседания палаты. Они обозначаются первыми буквами латинского алфавита: А, В, С и т.д. Комитет всей палаты - это ее пленарное заседание, созываемое лишь для обсуждения законопроекта без права принимать по нему окончательное решение, т.е. это заседание палаты, выполняющей функции комитета. Комитет всей палаты созывается для ускорения прохождения законопроекта через парламент.

Разумеется, важную роль в работе палаты играют партийные фракции. Наибольшую значимость имеют фракции правящей партии и оппозиции. Оппозиционной считается самая большая по численности фракция.

Палата лордов - это верхняя палата английского парламента. Традиционно она состояла из наследственных пэров (пэры - это лица, имеющие дворянские титулы не ниже барона), пожизненных пэров, духовных лордов (архиепископов и епископов) и лордов - юристов, которые от имени палаты осуществляют ее судебные функции. Общая численность палаты составляла около 1100 лордов, из них более 700 были наследственными пэрами. В 1999 г. палата существенно реформирована. Принят закон об упразднении членства в ней наследственных пэров. Сохраняется членство в ней 92 пожизненных пэров, которых избрала сама палата в прежнем составе. В 2003 г. была предпринята вторая реформа состава Палаты лордов, которая упразднила лордов - юристов и соответственно судебные полномочия верхней палаты (в связи с планируемым учреждением в ближайшем будущем Верховного суда Соединенного Королевства). В Палате лордов имеются лишь неспециализированные комитеты, так как функциями контроля за правительством она не обладает. Создание фракций в Палате лордов запрещено.

Функции, роль и полномочия палат различны. Наиболее значимую роль и в законодательном процессе и в осуществлении парламентского контроля играет Палата общин. Только она может выразить правительству недоверие. Большинство

164

законопроектов вносится именно в Палату общин, а проекты финансовых законов могут быть внесены только в эту палату. Палату лордов можно охарактеризовать как слабую верхнюю палату: при несогласии с законопроектом, принятым нижней палатой, она может лишь отсрочить его принятие, так как Палата общин вправе преодолеть возражения верхней палаты (на раздумья ей отводится год). Возражения Палаты лордов на обычные законы преодолеваются путем голосования: если дважды в течение года после того, как верхняя палата отклонила закон, Палата общин примет его в прежней редакции, закон считается принятым и направляется монарху для дачи санкции. Еще проще и оперативнее преодолеваются возражения Палаты лордов на финансовые законы: если в течение месяца Палата общин не согласится с

такими возражениями, они считаются преодоленными даже без специального рассмотрения законопроекта Палатой общин повторно.

Можно утверждать, что парламентарии не обладают иммунитетом: депутаты Палаты общин не могут быть подвергнуты аресту в рамках гражданского судопроизводства во время сессии, за 40 дней до ее начала и в течение 40 дней после ее окончания. Но после отмены долговых ям (за неуплату долга) эта норма перестала иметь значение. Лорды же могут быть судимы только своей палатой. Деятельность депутатов Палаты общин является оплачиваемой, а лордов - нет.

Компетенция парламента является абсолютно неопределенной. Представляется, что учреждение законодательных ассамблей в Северной Ирландии, Уэльсе и Шотландии презумпции компетенции парламента в принципе не колеблет, так как их полномочия в законодательстве характеризуются как делегированные Парламентом.

Исполнительная власть Великобритании имеет сложную структуру. В стране имеется Правительство, включающее Премьер - министра и около 100 министров. Правительство формируется каждый раз после парламентских выборов или отставки предыдущего правительства. Премьер - министром обычно становится лидер партии парламентского большинства, а министрами - другие ее влиятельные члены. Формально назначения осуществляет монарх (министры назначаются им по предложению Премьер - министра).

Правительство никогда вместе на заседания не собирается. В рамках Правительства действует *Кабинет* - гораздо

165

меньшее по численности собрание министров (около 20). Назначения в состав Кабинета производятся лично Премьер - министром. Именно Кабинет принимает от имени Правительства все решения. Кабинет существует только на основе обычая. Из числа членов Кабинета образуется еще более узкая коллегия - внутренний Кабинет, включающий лиц, пользующихся особым доверием Премьер - министра, и обсуждающий наиболее важные вопросы управления.

Судебная система Соединенного Королевства является весьма сложной. Фактически в стране сосуществуют три судебные системы: Англии и Уэльса, Шотландии, а также Северной Ирландии. При этом судебными инстанциями, действующими в масштабах всей страны, до недавнего времени являлись только Палата лордов и Тайный совет (коллегиальный орган, традиционно действующий при монархе и формируемый монархом, помимо судебных полномочий осуществляет совещательные функции при монархе). В настоящее время идет подготовка к созданию Верховного суда Соединенного Королевства.

Территориальное устройство Соединенного Королевства является унитарным. Исторически Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии состоит из четырех частей: Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии. Страна образовалась вокруг и на основе Англии, которая составляет большую часть государства и по территории, и по численности населения. Поэтому для других трех регионов в большей или меньшей степени всегда было свойственно стремление к усилению самоуправления или даже сепаратизм. Однако долгое время в этих регионах отсутствовали собственные органы управления. В 1997 г. в Шотландии и Уэльсе, а в 1998 г. - в Северной Ирландии (одновременно референдум по этому же вопросу проводился в Ирландской Республике) прошли консультативные референдумы, на которых большинство избирателей положительно ответили на вынесенные на них вопросы об учреждении региональных законодательных и исполнительных органов власти. В 1998 - 1999 гг. они были созданы и избраны. Шотландский парламент и Ассамблея Северной Ирландии получили исключительные законодательные полномочия, т.е. право первичного законодательства в сферах здравоохранения, образования, местного самоуправления и политико - административного деления, жилищного и коммунального хозяйства, окружающей среды и т.п. Национальная ассамблея Уэльса права первичного нормотворчества

166

не имеет, она вправе регулировать перечисленные вопросы только с помощью "вторичного" законодательства, т.е. конкретизируя общенациональные законы.

Политико - административное деление исторических частей страны различно. Англия делится на восемь регионов, регионы - на графства, графства подразделяются на административные округа, а округа - на приходы. Уэльс состоит из графств. Графства Уэльса непосредственно

делятся на общины. Северная Ирландия состоит из графств, они - из округов, округа - из общин. Шотландия территориально поделена на округа, состоящие из общин. Регионы Англии местными единицами не считаются. Они управляются правительственными чиновниками. Органов самоуправления в них пока нет, хотя их учреждение планируется.

В большинстве же местных единиц действуют органы местного самоуправления (они отсутствуют только в графствах Северной Ирландии и в приходах (общинах) с населением меньше 150 человек). Это прежде всего выборные непосредственно населением советы. Срок полномочий советников (депутатов местных советов) составляет четыре года, а в Шотландии - три года. Большинство советов переизбирается единовременно, советы округов метрополитенских графств (к числу которых относятся крупные города) ежегодно переизбирают 1/3 советников. Каждый совет ежегодно избирает из своего состава председателя (в районах Лондона и других крупных городов он именуется мэром, в Сити - лорд - мэром), а также комитеты, которым делегируются многие полномочия совета и которые осуществляют исполнительную деятельность. Следовательно, *особых исполнительных органов местного самоуправления в Великобритании нет*. Чиновники, назначаемые центральной властью и осуществляющие местное управление, тоже отсутствуют. Компетенция органов местного самоуправления традиционна, однако на практике возникают сложности по вопросу о ее разграничении между органами местного самоуправления различных уровней.

Особый статус имеет столица Соединенного Королевства - Лондон. Вместе с прилегающими пригородами он образует единый конгломерат, именуемый Большим Лондоном. Традиционно он управлялся избираемым Советом Большого Лондона, но в 1985 г. он был упразднен правительством консерваторов. Лейбористское правительство добилось принятия закона о восстановлении органов управления

167

Большого Лондона, изданного после проведения в столице референдума по этому вопросу в мае 1998 г. В настоящее время органами управления Большим Лондоном являются состоящая из 25 депутатов Ассамблея и мэр, избираемые непосредственно населением столицы. Их выборы состоялись в мае 2000 г.

Соединенному Королевству принадлежат также островные и зависимые территории, которые, однако, не рассматриваются как его части. *Островные территории* - это принадлежащие Англии с феодальных времен остров Мэн и острова пролива Ла - Манш. Они являются "коронными" владениями и подчиняются суверенитету Соединенного Королевства. Острова имеют собственные органы управления, но по вопросам обороны, внешних сношений и таможенного дела законы принимает английский парламент.

Зависимые территории - это бывшие колонии Великобритании, сохранившие государственно - правовую связь с ней. В основном это малочисленные острова, например остров Святой Елены, Антилья, Бермудские острова и т.д. В каждой территории имеются собственные парламент, правительство и суды. Но по вопросам обороны, внешней политики и безопасности законы для них принимает парламент Великобритании. В каждой территории (как и в островных) действует назначаемый Короной губернатор, представляющий интересы Короны и осуществляющий контроль за органами власти территорий. Некоторые территории имеют собственные конституции.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Почему Великобританию принято считать родиной конституционализма?
2. Каковы источники британской конституции?
3. Чем регулируются в Великобритании вопросы гражданства?
4. В чем заключаются особенности британского избирательного права?
5. Какова форма правления в Великобритании?
6. Назовите основные общенациональные органы государственной власти Великобритании.
7. Какие территории входят в состав Соединенного Королевства?

США - *первое в мире государство, в котором были приняты документы, официально именованные конституциями*. Первоначально это произошло в каждом из 13 штатов, бывших английскими колониями, в процессе их борьбы за независимость от Короны. Затем, после их объединения и образования нового единого крупного государства - США, была принята американская Конституция, действующая с поправками до настоящего времени. Это старейший из всех существующих сегодня основных законов. Данная Конституция была принята Конвентом, собравшимся в Филадельфии в мае 1787 г. В работе Конвента приняли участие 55 делегатов от 13 штатов. Цель принятия Конституции состояла в том, чтобы юридически оформить образование нового независимого государства - Соединенных Штатов Америки - и при этом установить такое его устройство, которое сделало бы невозможным его произвол в отношении человека. Конституция была принята Конвентом 17 сентября 1787 г. и после ратификации необходимым числом штатов вступила в силу 4 марта 1789 г.

Первоначально Конституция состояла из Преамбулы и 7 статей. Преамбула указывает цели принятия Конституции (образование более совершенного союза, утверждение правосудия, обеспечение внутреннего спокойствия, организация совместной обороны, содействие общему благосостоянию, обеспечение благ свободы), а также источник, от которого она исходит ("Мы, народ..."). Американские суды не признают за Преамбулой нормативного значения.

169

Конституция США является *жесткой*. Она изменяется в форме внесения поправок. Процедура внесения поправки согласно ст. V Конституции включает два этапа: ее принятие на федеральном уровне и ратификацию штатами. На федеральном уровне поправка принимается Конгрессом (федеральным парламентом) или Конвентом (органом, специально созываемым для принятия поправки). В Конгрессе поправка считается принятой, если за нее проголосовало 2/3 парламентариев каждой палаты. Конвент созывается по требованию 2/3 штатов. Но принятия поправки на федеральном уровне для ее вступления в силу недостаточно. Для этого необходимо ее одобрение 3/4 субъектов федерации - штатов. В штатах ратификация поправки может осуществляться тоже в двух формах, аналогичных тем, которые применяются на федеральном уровне, т.е. либо легислатурой (парламентом), либо конвентом штата. Итак, существует четыре способа внесения поправки в американскую конституцию. Схематично их можно обозначить так:

- 1) Конгресс - легислатуры;
- 2) Конвент - легислатуры;
- 3) Конгресс - конвенты;
- 4) Конвент - конвенты.

На практике до сих пор всегда применялся первый способ внесения поправок. Исключение составила лишь поправка XXI, отменившая "сухой закон", введенный поправкой XVIII. Она была принята третьим способом.

Поправки не инкорпорируются в Конституцию, т.е. не вносятся непосредственно в ее текст: утратившие силу положения не заменяются на новые - установленные поправками. Поправки публикуются отдельным списком, каждая под своим номером, в хронологическом порядке.

В настоящее время действует 27 поправок к американской Конституции. Первые десять поправок называются Биллем о правах.

Помимо Конституции, **источники конституционного права США** - на федеральном уровне акты Конгресса и Президента, конституционные обычаи, судебные прецеденты. Они во многом дополняют и даже трансформируют содержание Конституции. Это дает основание говорить о существовании так называемой "живой" Конституции США, содержание которой во многом определяется не абстрактным

170

содержанием конституционных положений, а их судебным толкованием и особенностями применения в современных условиях.

С учетом федеративного территориального устройства США источниками конституционного права являются также конституции штатов, их законодательство по вопросам конституционного права, существующие в них обычаи конституционно - правового характера и создаваемые их судами прецеденты. Конституции штатов весьма отличаются и от федеральной конституции, и друг от друга как по структуре, так и по содержанию. В некоторых из них до сих пор действуют конституции, принятые в XVIII в. (в Массачусетсе это Конституция 1780 г., в Вермонте - 1783 г.), конституции других штатов приняты относительно недавно (например, в Мичигане - в 1962 г., в Джорджии - в 1976 г.). Некоторые конституции в отличие от федеральной содержат нормы об институтах политической системы и гражданского общества, закрепляют социальные права, конституции ряда штатов провозглашают равноправие мужчин и женщин (17), право народной инициативы при принятии законов штатов (21), возможность проведения референдумов (37), право отзыва избирателями чиновников с государственной службы (15).

Американская концепция прав человека исходит из идеи их естественного происхождения. Именно поэтому первоначально в тексте Конституции права и свободы почти не получили закрепления: провозглашались лишь равноправие граждан во всех штатах (разд. 2 ст. IV), основы пассивного избирательного права при проведении выборов палат Конгресса и Президента (разд. 2, 3 ст. I), недопустимость религиозной дискриминации при решении вопроса о занятии какой бы то ни было публичной должности (ст. VI), недопустимость длительного задержания и наказания без судебного разбирательства, а также обратной силы закона (разд. 9 ст. I). Тем не менее сразу после принятия Конституции началась разработка поправок к ней, гарантирующих права и свободы. В результате в 1791 г. после ратификации необходимым числом штатов в силу вступили первые десять поправок к американской Конституции, в которых регулировались права и свободы и их правовые гарантии, получившие наименование Билля о правах.

171

Одна из особенностей регулирования Биллем о правах, а также последующими поправками к американской Конституции прав и свобод - в том, что, закрепляя права и свободы, они используют негативный способ их формулирования: "Конгресс не должен издавать законов...", "право... не должно нарушаться" и т.п. Тем самым "отцы - основатели" подтвердили приверженность идеям естественного права. В то же время обязанности человека и гражданина в Конституции США отражения не получили.

Институт **гражданства** регламентируется в третьем разделе Акта об иммиграции 1990 г. Он предусматривает следующие способы приобретения гражданства США: по рождению, в результате натурализации или восстановления, а также приобретение детьми гражданства родителей.

По рождению гражданство может быть приобретено как по "*праву почвы*", так и по "*праву крови*". Любое лицо, родившееся в Америке (в том числе в ее зависимых территориях; в том числе от родителей, незаконно пребывающих в США), становится гражданином США по рождению. Если ребенок родился за пределами США, то он может приобрести американское гражданство по рождению при наличии некоторых установленных законом условий. Так, если ребенок рожден в браке и оба его родителя являются гражданами США, он становится гражданином по рождению при условии, что хотя бы один из его родителей до его рождения в течение установленного законом срока проживал в США или в зависимых территориях. Если ребенок рожден в браке, но только один из его родителей является американским гражданином, то он становится гражданином США по рождению, если любой из его родителей до рождения ребенка проживал в США или в их зависимых территориях в течение не менее пяти лет в общей сложности при условии, что как минимум два года из них должны приходиться на период, когда родитель был старше 14 лет. Такие требования установлены в отношении детей, родившихся позднее 14 ноября 1986 г. В отношении лиц, родившихся ранее, предусмотрены более длительные сроки проживания их родителя в США или на их зависимых территориях. Если ребенок рожден за пределами США вне брака, то он становится гражданином по рождению, если хотя бы один из его родителей на момент его рождения являлся гражданином США.

172

При этом если гражданином является отец (а мать - нет), то обязательным условием приобретения ребенком гражданства США по рождению является признание или усыновление, а также материальное обеспечение его отцом. При этом относительно сроков проживания родителей ребенка в США или на его зависимых территориях закон устанавливает те же требования, что и для родителей детей, рожденных в браке. Кроме того, обязательным условием предоставления гражданства по рождению ребенку, родившемуся за пределами США, является регистрация его рождения в американском консульстве.

Натурализация осуществляется при удовлетворении лица целому ряду установленных законом условий. Прежде всего это наличие статуса постоянного жителя ("green card") в течение не менее пяти лет непосредственно перед обращением. Такой срок сокращается до трех лет в отношении лиц, находящихся на момент получения статуса постоянного жителя в браке с гражданином США (но в случаях расторжения брака, раздельного проживания супругов или смерти супруга - гражданина США требование пятилетнего срока восстанавливается). Наконец, в отношении некоторых категорий лиц требование о постоянном проживании в США снимается полностью: например, для лиц, находящихся на гражданской или военной службе правительства США; религиозных деятелей, указанных в законе; супругов граждан США, проходящих службу в Вооруженных силах США за рубежом; супругов граждан США, находящихся за рубежом на службе правительства США, работающих в международных организациях, членами которых являются США, или в американских компаниях, специализирующихся на международной торговле, и т.п.

Необходимое условие натурализации - фактическое пребывание в США или на их зависимых территориях не менее половины необходимого срока постоянного жительства (т.е. 2,5 года по общему правилу и 1,5 - для супругов - граждан США). При этом следует иметь в виду, что отсутствие в стране в течение более чем одного года прерывает время постоянного проживания в ней, и при возвращении оно будет исчисляться заново (впрочем, при таких обстоятельствах лицо вообще может быть лишено статуса постоянного жителя). При наличии некоторых условий

173

проживание за границей не прерывает времени постоянного проживания в США. Оно не прерывается, если лицо, желающее натурализоваться, имело статус постоянного жителя США и фактически проживало в стране в течение одного года, а затем выехало за рубеж для работы в американской компании, занимающейся международной торговлей, и в ряде других случаев. Срок не считается прерванным, если решение об этом приняла по просьбе лица Служба иммиграции и натурализации Генерального атторнея США, но время пребывания за границей не должно превышать двух лет.

Кроме того, условиями натурализации являются: достижение возраста 18 лет; проживание непосредственно перед обращением в штате, где было подано заявление, в течение не менее трех месяцев; фактическое присутствие в США с момента обращения вплоть до окончательного решения вопроса о натурализации; хорошее поведение в течение всего времени наличия статуса постоянного жителя; владение английским языком (исключение делается только для людей с физическими или психическими недостатками, а также для лиц, достигших 50 лет и имеющих статус постоянного жителя в течение 20 лет или достигших 55 лет и являющихся постоянными жителями не менее 15 лет); знание основ истории США, а также знание и понимание основных принципов американской Конституции.

Основания для отказа в натурализации - совершение в течение требуемого срока постоянного проживания в стране преступления, что подтверждено вступившим в силу обвинительным приговором суда, или совершение определенных законом преступлений ранее получения статуса постоянного жителя (в этих случаях право на приобретение гражданства утрачивается на установленный срок); совершение определенных законом тяжких преступлений, таких как убийство, провоз и распространение наркотиков, нелегальная торговля оружием и некоторые другие (независимо от времени их совершения право на получение гражданства США утрачивается навсегда); предоставление ложной информации для получения статуса постоянного жителя; пребывание в составе коммунистической партии или иной тоталитарной организации менее чем за 10 лет перед обращением;

174

уклонение от уплаты налогов в период пребывания постоянным жителем США.

Процедура натурализации осуществляется службой иммиграции и натурализации Генерального атторнея США. Она включает три стадии: подача заявления, прохождение интервью (собеседование, включающее проверку знания языка, Конституции и истории США), принесение клятвы верности США, после чего служба выдает сертификат о гражданстве.

Восстановление американского гражданства происходит аналогично натурализации.

Наконец, *особые правила* установлены для приобретения американского гражданства *детьми граждан США*. Речь идет о детях, родившихся от граждан США за границей, но не получивших гражданства по рождению; усыновленных гражданами США; рожденных вне брака и признанных впоследствии отцами - гражданами США. Гражданство приобретается ими в упрощенном порядке. В частности, к ним не предъявляется требований о сроках постоянного проживания в стране, более того, при определенных условиях они могут вообще получить гражданство, не находясь и никогда не находившись в США.

Прекращение гражданства США возможно в результате отказа от него или лишения. Лишение гражданства производится в судебном порядке по инициативе Генерального атторнея. Лишение гражданства США в большинстве случаев возможно только в отношении натурализованных граждан. Основаниями лишения гражданства являются: приобретение гражданства по натурализации обманным путем; участие в подрывных, анархистских, террористических или коммунистических организациях в течение пяти лет после натурализации; проживание в другой стране в течение года после натурализации. Интересно, что основаниями добровольного отказа от гражданства США лиц, получивших его в результате натурализации, являются не только принесение письменного заявления об отказе от гражданства в посольство или консульство, но и принесение присяги или клятвы верности другому государству по достижении 18 лет; служба в армии государства, которое находится в состоянии войны с США; поступление на службу к иностранному государству. Как видно, в перечисленных случаях

175

речь фактически идет о принудительном прекращении гражданства. Кроме того, любой гражданин может утратить гражданство США, если он добровольно приобрел гражданство другого государства в порядке натурализации и присягнул ему на верность.

Двойное гражданство американским законодательством в принципе не запрещается, но и не поощряется. Оно может возникнуть с рождения. При приобретении гражданства США впоследствии закон также допускает получение его лицами, имеющими иное гражданство. Но если законодательство соответствующей страны запрещает двойное гражданство, то во время принесения клятвы верности США натурализующееся лицо должно отказаться от гражданства другого государства. Между тем, если лицо принесло клятву верности другому государству, приобретая его гражданство, оно лишается гражданства США. Статус лиц с двойным гражданством в целом не отличается от статуса иных граждан, исключения могут быть предусмотрены международным договором.

Статус иностранцев, как и в других государствах, характеризуется в США в целом национальным правовым режимом за некоторыми изъятиями: они не имеют избирательных прав, права свободного въезда в страну, могут быть депортированы в случаях, указанных в законе.

Среди прав и свобод различных видов наибольшее внимание Конституция США и поправки уделяют **гражданским и политическим правам и свободам**. В самой Конституции получили отражение *право на личную неприкосновенность* (ст. I), *право на суд присяжных* (ст. III), *принцип равноправия* (ст. IV). Поправка I гарантирует *свободу слова, печати, право народа мирно собираться*, *право обращаться к правительству с петициями*. Официальная доктрина широко толкует указанные права, считая, что они обеспечивают свободу выражения мнений и подразумевают свободу собраний. В 1865 г. Конституция провозгласила отмену рабства (поправка XIII). Также поправки обеспечивают охрану личности, жилища, бумаг и имущества (поправка IV), свободу совести (поправка I), "скорый и публичный суд присяжных" как по уголовным, так и по гражданским делам (поправки VI и VII), право обвиняемого на защиту (поправка VI), право не свидетельствовать против самого

176

себя (поправка V). Конституция запрещает повторное уголовное преследование за одно и то же преступление (поправка V), а также применение жестоких и необычных наказаний (поправка VIII). Поправка II закрепляет "право народа хранить и носить оружие".

Среди политических прав поправки наибольшее внимание уделяют *избирательному праву*. В 1870 г. поправка XV наделила избирательными правами негров. В 1920 г. поправка XIV предоставила избирательные права женщинам. В 1964 г. поправкой XXIV был отменен избирательный налог. В 1971 г. поправка XXVI сократила возрастной ценз активного избирательного права до 18 лет.

Из экономических прав в Конституции получило закрепление лишь *право собственности* для общественного пользования без справедливого вознаграждения (поправка V).

Более обстоятельно правовой статус человека регламентируется конституциями штатов.

Конституция США не содержит норм, регулирующих статус **политических партий**. Более того, понятия "партия" до сих пор не существует в федеральном законодательстве: специального федерального закона о партиях нет, и на партии распространяется общий термин "корпорация", подразумевающий все негосударственные объединения. Регламентация статуса политических партий осуществляется в законодательстве и судебной практике лишь в том объеме, который связан с их участием в выборах государственных органов.

Партийная система США традиционно характеризуется противоборством двух партий. С середины прошлого века доминирующее положение на политической арене занимают Республиканская и Демократическая партии. При этом обе партии являются организационно не оформленными.

Демократическая партия является более центристской, важными элементами предлагаемого ею курса выступают политика перераспределения доходов населения в пользу малоимущих, стремление сгладить социальные различия, развитие систем социального страхования и вспомоществования, разумное государственное регулирование экономики, защита гражданских прав цветного населения, усиление

177

роли федеральной власти, расширение помощи развивающимся странам.

Республиканцы главной целью считают обеспечение максимальной конкурентоспособности национальной экономики и экономического роста путем активизации конкуренции и частной инициативы, в социальной функции государства они видят скорее зло, чем благо. Тем не менее и Республиканская партия вынуждена в последние десятилетия признать идеи государственного регулирования рыночной экономики и социальной деятельности государства, но она традиционно пытается сократить их.

Помимо двух ведущих партий в США действует множество других, не имеющих значительного влияния в политической системе и действующих лишь на территории отдельных штатов.

По форме **территориального устройства** США - федерация. В настоящее время она состоит из 50 штатов, федерального округа Колумбия и зависимых территорий. Как видно, политико - территориальное устройство государства имеет явно асимметричный характер.

Основную часть его территории занимают штаты - субъекты федерации, которые имеют собственные конституции и законы, органы государственной власти и судебные системы, гражданство, территории и налоги.

Конституция жестко разграничивает компетенцию федерации и штатов. Такое разграничение проводится в основном в законодательной сфере: компетенция федерации сформулирована в виде компетенции Конгресса (поэтому основные вопросы этой компетенции будут рассмотрены в связи с анализом статуса Конгресса США). *Полномочия федерации имеют исключительный характер, а полномочия штатов - остаточный.*

Остаточный характер компетенции штатов подчеркивается в поправке X: "Полномочия, не предоставленные настоящей Конституцией Соединенным Штатам и пользование которыми не возбранено отдельным штатам, остаются за штатами или за народом". Многие российские исследователи трактуют упоминание в данной поправке о полномочиях народа как правовую основу для расширения компетенции федерации, отождествляя понятие "народ" с понятием "избирательный корпус". Однако американская

доктрина толкует его как понятие "люди", т.е. положение этой поправки, касающееся народа, перекликается с предыдущей поправкой IX и имеет в виду недопустимость нарушения федеральной властью не только прав штатов, но и прав человека. Что же касается запретов, адресованных штатам, о которых упоминает поправка X, то они перечислены в разд. 10 ст. I Конституции. Штатам запрещено заключать договоры с иностранными государствами и с другими штатами, вести войну, вступать в союзы, чеканить монету, выпускать кредитные билеты, облагать импортные и экспортные товары таможенными пошлинами, жаловать дворянские титулы, принимать законы об опале и законы, имеющие обратную силу. Остаточные полномочия штатов охватывают такие вопросы, как определение системы собственных органов власти, принятие конституции штата, политико - административное деление, регулирование и решение многих вопросов, связанных с выборами, в том числе федеральными, а также вопросов уголовного права и т.д.

Государственная организация штатов строится аналогично федеральной. Каждый штат имеет собственные парламент, исполнительную власть и судебную систему. Парламенты штатов (легислатуры) двухпалатные (только в Небраске легислатура однопалатная). Главами штатов являются губернаторы, избираемые прямыми выборами на два - четыре года (лишь губернатор Миссисипи избирается выборщиками). Губернатор каждого штата выступает главой его исполнительной власти. При губернаторах в большинстве штатов созданы кабинеты. В 45 штатах существуют должности заместителей губернаторов - лейтенанты - губернаторы, избираемые вместе с губернаторами. Во всех штатах, кроме Орегона, конституции предусматривают институт импичмента.

Судебные системы штатов характеризуются значительным своеобразием. Причем судьи различных уровней во многих штатах избираются.

Политико - административное деление различных штатов неодинаково. Большинство из них непосредственно делится на графства и города. Графства обычно делятся на тауны и тауншипы, а города - на районы. Тауны подразделяются на общины. В США существует англо - американская муниципальная система, т.е. никаких чиновников, представляющих

государство, на местах нет. Во всех политико - административных единицах штатов действуют только органы местного самоуправления. Это собрания жителей общин, мелких таунов и тауншипов, избираемые прямыми выборами советы, а также главы исполнительной власти, исполнительные комитеты, некоторые должностные лица (казначей, констебли), избираемые либо непосредственно населением, либо советами. Компетенция органов местного самоуправления определяется конституциями и законами штатов. В целом она традиционна: оказание социальных услуг, управление муниципальной собственностью, установление и взимание местных налогов и сборов, охрана общественного порядка и т.п.

Помимо общих политико - административных единиц в штатах имеются специальные округа (школьные, судебные, больничные и т.д.). Специальные округа управляются либо чиновниками, назначаемыми губернаторами штатов, либо выборными органами, либо посредством сочетания элементов управления и самоуправления.

В состав США (о чем упоминалось) входит *федеральный округ Колумбия*, границы которого совпадают с границами города Вашингтон. Конституция предоставила Конгрессу исключительные законодательные полномочия в отношении федерального округа. Он управляется избираемыми жителями городским советом и мэром с ограниченной компетенцией. Традиционно жители Вашингтона не участвовали ни в выборах Президента, ни в выборах палат парламента. Лишь в 1961 г. поправка XXIII предоставила им право избирать трех выборщиков на президентских выборах. В 1970 г. избиратели столицы поручили право избирать одного делегата в Палату представителей с правом совещательного голоса.

США имеют несколько *зависимых территорий*. Почти все они - бывшие колонии данного государства. Это Пуэрто - Рико, Гуам, Восточное Самоа, Виргинские острова, ряд других малонаселенных островов. В настоящее время они имеют статус так называемых ассоциированных территорий, т.е. входят в состав территории США. Например, Пуэрто - Рико

имеет статус свободно присоединившегося государства. Всем территориям предоставлено самоуправление. Они имеют собственные органы законодательной,

180

исполнительной и судебной власти. Вместе с тем их законы должны соответствовать Конституции и законам США, а по вопросам обороны, безопасности, внешней политики. Законотворчество для них осуществляет Конгресс США. Жители зависимых территорий не обладают правом участвовать в выборах Президента и Конгресса США.

Помимо названных территорий в составе США имеется еще одна разновидность территориальных образований с особым статусом. Это *резервации*, в которых проживают представители коренного населения США - индейцы. Резервации имеют органы самоуправления - племенные советы, наделенные ограниченными правами, в основном же ими управляют федеральные органы государственной власти. На федеральном уровне постоянно разрабатываются и реализуются социальные программы помощи резервациям. Индейцы, проживающие в резервациях, являются гражданами страны, но они не платят налоги и не участвуют в выборах ни федерального уровня, ни уровня штатов.

Форма правления в **США - президентская республика**. Государственную власть на федеральном уровне осуществляют Конгресс США, Президент, а также Верховный суд и нижестоящие федеральные суды.

Конституция провозгласила, что *все полномочия законодательной власти принадлежат Конгрессу Соединенных Штатов*, который состоит из Сената и Палаты представителей. Обе палаты избираются на основе всеобщих прямых равных выборов при тайном голосовании. *Палата представителей* состоит из 435 депутатов, избираемых единовременно на два года по одномандатным округам с использованием мажоритарной системы относительного большинства. Представителем может быть избрано лицо, являющееся гражданином США не менее семи лет, достигшее 25 лет и проживающее в штате, на территории которого находится избирательный округ, от которого он избирается. *Сенат* состоит из 100 сенаторов: по два от каждого штата. Срок полномочий каждого сенатора составляет шесть лет, но обновляется Сенат постепенно: через каждые два года на 1/3. При этом от одного штата на каждом выборах избирается только один сенатор. Избрание осуществляется по мажоритарной системе относительного большинства. Сенатором может быть избрано лицо, являющееся гражданином

181

США не менее девяти лет, достигшее 30 лет и проживающее в штате, от которого избирается.

Статус парламентариев характеризуется индемнитетом и иммунитетом. Но и то и другое имеет ограниченный характер. Индемнитет означает, что за речи и высказывания в палатах парламентарии могут привлекаться к ответственности только самой соответствующей палатой. Иммунитет формулируется как недопустимость их ареста во время присутствия на сессии, следования в палату и возвращения из нее, за исключением измены, тяжкого преступления и нарушения общественного порядка. Поскольку исключения фактически охватывают все случаи противоправного поведения, можно утверждать, что американские парламентарии иммунитетом не обладают. Статус депутата парламента несовместим согласно Конституции ни с какой другой государственной службой.

Палату представителей возглавляет избираемый палатой спикер, а Сенат - Вице - президент. В Сенате существует еще должность временного председателя, избираемого сенаторами из своего числа, который и ведет большинство заседаний палаты. Важную роль в деятельности Конгресса играют комитеты: объединенные и согласительные комитеты, формируемые палатами совместно, а также действующие в каждой палате комитеты всей палаты, постоянные и специальные комитеты. Решающая роль в законодательной деятельности Конгресса принадлежит постоянным комитетам палат. Они создаются по основным отраслям и сферам управления и формулируют предложения о поправках к законопроектам. Важной остается и роль партийных фракций, их в каждой палате всегда бывает по две: фракции большинства и меньшинства палаты.

Компетенция Конгресса США сформулирована в Конституции как относительно определенная. Она включает право устанавливать и взимать федеральные налоги, пошлины, подати, чеканить монету, делать займы, регулировать торговлю с иностранными государствами и между

отдельными штатами, содействовать развитию науки и полезных ремесел, регулировать патентное и авторское право, устанавливать единицы мер и весов, объявлять войну, регулировать порядок приобретения гражданства и некоторые другие полномочия. Данный перечень, содержащийся в

182

разд. 8 ст. I, в принципе является исчерпывающим, так как поправка X все полномочия, прямо не отнесенные Конституцией к компетенции федеральных властей, оставляет за штатами и за народом (речь идет о неотчуждаемости прав человека). Но в том же разделе имеется положение, расширяющее компетенцию Конгресса: о том, что Конгресс вправе издавать законы не только по вопросам этого перечня, но и по другим вопросам, решение которых будет необходимо для реализации как полномочий самого Конгресса, так и полномочий, входящих в компетенцию иных федеральных органов. Это положение Конституции устанавливает так называемую подразумеваемую компетенцию Конгресса. Вместе с тем Конституция содержит некоторые запреты, адресованные Конгрессу: не присваивать дворянские титулы, не нарушать процессуальные права граждан, не выдавать деньги из казначейства иначе как на основе закона, не облагать налогом или пошлиной товары, вывозимые из какого-либо штата.

Помимо компетенции Конгресса в целом Конституция установила полномочия каждой из палат. Палата представителей формулирует обвинение в рамках процедуры импичмента, избирает Президента, если выборщики не смогут его избрать. Сенат ратифицирует международные договоры, дает Президенту согласие на назначение важнейших должностных лиц государства, решает вопрос о виновности в рамках импичмента, избирает вице-президента, если выборщикам это не удастся сделать.

Конгресс *работает в сессионном порядке*. В год проводится одна сессия: с января по октябрь с перерывами на каникулы. Право законодательной инициативы формально принадлежит только депутатам обеих палат, которые могут внести законопроект в свою палату. На деле же программа законодательных мероприятий определяется в посланиях Президента палатам. В законодательном процессе палаты равноправны. Это означает, что законопроекты могут быть внесены в любую палату (за исключением финансовых, вносимых только в Палату представителей). Закон считается принятым только в том случае, если за него проголосовало большинство парламентариев в каждой палате, т.е. если он принят палатами в идентичной редакции. Следовательно,

183

в Конгрессе США существует система сильной верхней палаты.

Исполнительная власть согласно ст. II Конституции США **осуществляется Президентом**. Он является не только главой государства, но и главой высшей исполнительной власти государства.

Президент избирается выборщиками (которые, в свою очередь, выбираются непосредственно избирателями) сроком на четыре года. Президентом может быть избран гражданин США по рождению, достигший 35 лет и постоянно проживающий в стране не менее 14 лет. Одно и то же лицо не может избираться Президентом более двух раз. Избранным считается кандидат, за которого проголосовало абсолютное большинство выборщиков. Выборы Вице-президента проводятся отдельно по аналогичной схеме. Если ни один кандидат в Президенты не получил абсолютного большинства голосов выборщиков, Президент выбирается Палатой представителей из трех кандидатов, получивших относительное большинство голосов выборщиков. Если выборщики не избрали Вице-президента, он избирается Сенатом из числа двух кандидатов, получивших относительное большинство голосов выборщиков.

В случае досрочного прекращения Президентом своих полномочий (смерть, отставка, отстранение от должности) его функции все оставшееся до очередных выборов Президента время выполняет Вице-президент. Сам Вице-президент никакими определенными полномочиями не обладает, за исключением обязанности председательствовать в Сенате.

К числу *полномочий* Президента США Конституция относит исполнение законов, определение полномочий всех должностных лиц США, представительство государства в международных отношениях, назначение высших должностных лиц с совета и согласия Сената, а нижестоящих - без такого согласия. Президент ведет переговоры с иностранными государствами, заключает

международные договоры с совета и согласия Сената, является верховным главнокомандующим вооруженными силами страны, осуществляет помилование, награждает орденами и т.д.

Существенны полномочия Президента и в законодательном процессе. Он обращается к Конгрессу с посланиями, в

184

которых по сути содержатся планы законодательных мероприятий. Президент подписывает законы, обладая правом вето, которое может быть преодолено 2/3 голосов парламентариев каждой из палат.

Президент руководит кабинетом. При этом министры являются лишь советниками при нем: все решения по руководству исполнительной властью принимаются Президентом единолично.

Президент не несет политической ответственности перед кем бы то ни было, но к нему может быть применена юридическая ответственность в форме импичмента. Основаниями импичмента являются согласно Конституции государственная измена, коррупция либо иное тяжкое преступление или проступок. Правовым последствием импичмента является отрешение Президента от должности и лишение права занимать какие - либо должности на государственной службе США. За всю историю США ни один Президент не был отрешен от должности в результате импичмента.

Судебная система США является двухуровневой. Она включает федеральную судебную систему, а также суды штатов, федерального округа Колумбия и зависимых территорий. В федеральных судах рассматриваются правовые споры только по тем вопросам, которые отнесены Конституцией к компетенции федерации. Как правило, постановления федеральных судов не могут быть обжалованы в судах штатов и наоборот. Особенность американских судов - наличие права толковать Конституцию и осуществлять конституционный контроль.

Федеральная судебная система состоит из Верховного суда и других судов, учреждаемых время от времени Конгрессом. Система федеральных судов является четырехзвенной. Она включает Верховный суд, апелляционные суды, районные суды и мировых судей. Мировые судьи рассматривают мелкие правовые споры. Районные суды слушают большинство дел по первой инстанции, апелляционные осуществляют пересмотр решений районных судов по жалобам участников процесса. Верховный суд рассматривает по первой инстанции "все дела, касающиеся послов, других полномочных представителей и консулов, а также дела, в которых одной из сторон является штат" (разд. 2 ст. III Конституции США), является высшей апелляционной инстанцией

185

для федеральных судов, а в некоторых случаях - и для судов субъектов федерации, в том числе при осуществлении конституционного контроля. Верховный суд также дает официальное толкование Конституции США.

Судебные системы штатов являются четырех - или трехзвенными.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Назовите источники конституционного права в США. Каковы их особенности?
2. В чем заключается американская концепция прав человека?
3. Как регулируется в США институт гражданства?
4. Какие гражданские и политические права и свободы защищает Конституция США?
5. Чем характеризуется в США партийная система?
6. Назовите административно - территориальные единицы США. Каков их статус?
7. Опишите структуру органов публичной власти в США.

186

Лекция

15.

ОСНОВЫ

КОНСТИТУЦИОННОГО

ПРАВА ФРАНЦИИ

Действующими документами конституционного значения во Франции считаются Конституция 1958 г., а также правовые акты, прямо упоминаемые в ее преамбуле как определяющие права

человека и принципы национального суверенитета (Декларация прав человека и гражданина 1789 г. и Преамбула Конституции 1946 г.). При этом Конституция 1958 г. комплексно регулирует основы устройства государства и отчасти общества, а два других названных конституционных акта посвящены правам человека.

Действующая Конституция Франции является 17 - й в истории Франции. Она была принята в условиях острого политического кризиса, - вызванного мятежом в Алжире - одной из французских колоний. В июне 1958 г. парламент Франции принял закон о наделении правительства, возглавляемого генералом Шарлем де Голлем, полномочиями по разработке проекта новой конституции. Конституция была одобрена на референдуме 28 октября 1958 г. Она положила начало историческому периоду, именуемому Пятой французской республикой. Основное внимание Конституция уделяет регулированию организации государственного механизма. Идейную основу такого регулирования составила концепция "рационализированного парламентаризма", предполагающая снижение роли демократических институтов, олицетворяемых прежде всего парламентом, с целью повышения эффективности государственного управления.

По способу изменения Конституция Франции является жесткой. Процедура ее пересмотра регламентируется в

187

разд. XVI, содержащем лишь одну статью (89). При этом Конституция регулирует вопросы осуществления трех стадий пересмотра: инициирования поправок, их принятия и ратификации. Право инициировать предложения о внесении поправок имеют Президент, действующий по предложению Премьер - министра, а также парламентарии. Предложение может быть внесено в любую палату. Поправка принимается путем издания закона о внесении в Конституцию поправки. Такой закон должен быть принят в идентичной редакции обеими палатами. Ратификация внесения поправки должна осуществляться референдумом, на котором поправка считается одобренной, если за нее проголосует абсолютное большинство избирателей страны. Но референдум - это не единственный возможный способ ратификации поправки. По предложению Президента поправка к Конституции может быть передана для ратификации в Конгресс, представляющий собой совместное заседание палат парламента. Поправка считается одобренной Конгрессом, если за нее проголосует 3/5 от общего числа парламентариев. Хотя референдум согласно Конституции является главным способом ратификации поправки, а Конгресс - альтернативным, на практике в большинстве случаев ратификация поправок до сих пор осуществлялась именно Конгрессом.

Конституция не может быть изменена при посягательстве на целостность территории страны. Республиканская же форма правления вообще не подлежит пересмотру.

Вопросы **гражданства** практически не получили отражения в документах конституционного блока Франции. Статья 34 Конституции относит их к законодательной компетенции Парламента. Основания и порядок приобретения гражданства регламентируются в настоящее время Кодексом законов о французском гражданстве 1945 г. с последующими изменениями.

Гражданство Франции может быть приобретено автоматически и по заявлению. *Автоматически* гражданство приобретается *по рождению*, а также *"в силу рождения и постоянного проживания во Франции"* (часть III Кодекса). При приобретении гражданства по рождению доминирует "право крови", "право почвы" же применяется лишь в том случае, если "право крови" применить невозможно. Французским

188

гражданином по рождению становится ребенок, если хотя бы один из его родителей является на момент его рождения гражданином Франции. Если французским гражданином является только один родитель, ребенок вправе отказаться от гражданства данной страны в течение шести месяцев, предшествующих совершеннолетию. Это право утрачивается, если второй родитель до этого времени приобрел французское гражданство. По "праву почвы" гражданином Франции по рождению становится ребенок, рожденный во Франции от неизвестных родителей (гражданство данной страны утрачивается, если будет установлено, что ребенок в силу родства по отношению к иностранцу имеет гражданство иного государства); от родителей - апатридов; от родителей - иностранцев, если их государство не предоставило ребенку своего гражданства; от

родителей, из которых хотя бы один сам родился на территории Франции (в этом случае в течение шести месяцев, предшествующих совершеннолетию, ребенок вправе отказаться от гражданства Франции).

Кроме того, автоматически французское гражданство приобретает *по достижении совершеннолетия* лицо, родившееся на территории Франции от родителей - иностранцев, при условии, что оно имеет постоянное место жительства во Франции и с 16 лет постоянно проживает в стране (в течение года, предшествующего совершеннолетию, лицо может заявить о нежелании приобрести французское гражданство).

По заявлению французское гражданство приобретается посредством натурализации, после усыновления, а также на основании постоянного проживания и восстановления гражданства.

Натурализация (именуемая Кодексом приобретением гражданства по решению властей) осуществляется при наличии следующих условий: хорошее знание французского языка, факт постоянного проживания в стране в момент предоставления гражданства, а также постоянное проживание в стране на законных основаниях в течение пяти лет непосредственно перед обращением. Указанный срок сокращается до 2 лет для лиц, успешно окончивших два курса высшего учебного заведения во Франции, а также для тех, кто своим талантом может оказать Франции важные услуги.

189

На некоторые категории лиц требования о сроке проживания в стране вообще не распространяются, важен лишь сам факт такого проживания. Это, например, родители трех несовершеннолетних детей, лица, служащие в Вооруженных силах Франции, лица, состоящие в браке с гражданами Франции, и др. Не могут быть натурализованными лица, чьи образ жизни и нравы не будут признаны достойными, а также ранее осуждавшиеся за преступления против государственной безопасности или за преступления, на которые не распространяется амнистия, либо отбывающие наказание за ряд преступлений, причем по приговору как французского, так и иностранного суда (правда, приговор суда другого государства может и не быть принят во внимание).

Усыновление ребенка французским гражданином также является основанием приобретения им гражданства Франции по его заявлению или заявлению усыновителя.

Кроме того, по заявлению (законного представителя или ребенка) в гражданство может быть принят ребенок, родившийся на территории Франции от родителей - иностранцев, при условии постоянного проживания ребенка в стране и проживания во Франции его законного представителя в течение не менее пяти лет.

Наконец, по заявлению осуществляется *восстановление в гражданстве* Франции.

Среди оснований *прекращения французского гражданства* Кодекс различает его утрату и лишение. Основаниями утраты французского гражданства являются: обращение гражданина с заявлением об этом в посольство или консульство Франции; длительное проживание за пределами страны; приобретение гражданства иностранного государства; нахождение на службе иностранного государства, несмотря на предписание французского правительства покинуть ее. Как видно, утрата может наступить как в добровольном, так и в принудительном порядке, но в любом случае ее основанием не является правонарушение. Основаниями же лишения гражданства являются именно правонарушения: осуждение за преступление против безопасности государства, а также за иные тяжкие преступления; уклонение от исполнения воинской повинности; предательство Франции и нанесение ущерба ее интересам. Лишение гражданства не может быть применено к гражданам по рождению, прочих же граждан

190

можно лишить гражданства только в течение 10 лет после его приобретения.

Большую часть вопросов, связанных с приобретением и прекращением гражданства, разрешают суды.

В Конституции Франции отсутствует специальный раздел о правах и свободах человека и гражданина. Лишь в отдельных, разрозненных ее статьях некоторые права получили фрагментарное или косвенное закрепление (активное и пассивное избирательное право, равенство всех граждан перед законом, право народов на самоопределение и т.п.). **Основные**

права и свободы комплексно и детально регулируются в Декларации прав человека и гражданина 1789 г., а также в Преамбуле к Конституции 1946 г.

Декларация провозглашает в качестве основных принципов *признание их естественного характера прав и свобод*, а также *равноправие граждан*. В качестве важнейших прав она закрепляет свободу, безопасность, сопротивление угнетению, а также право участвовать в управлении государством, свободу мнений и слова, "неприкосновенное и священное" право собственности. И все же главное внимание Декларация уделяет в соответствии с естественно - правовой концепцией не провозглашению прав и свобод, а закреплению их гарантий - как общих, так и специальных. *Важнейшие гарантии* прав человека общего характера: недопустимость социальных различий, не основанных на соображениях общей пользы; запрет узурпации власти; недопустимость ограничения прав и свобод, за исключением тех, которые "обеспечивают другим членам общества пользование этими же правами", причем ограничения и запреты могут устанавливаться только законом; уголовно - процессуальные гарантии прав человека: право на должную судебную процедуру, предписанную законом, недопустимость обратной силы закона, презумпция невиновности; гласность налогообложения; подотчетность должностных лиц народу; разделение властей.

Преамбула Конституции Франции 1946 г. провозглашает главным образом *социально - экономические права*: право на получение должности, на членство в профсоюзе, на забастовку, на участие в управлении предприятиями, право на охрану здоровья, материальное обеспечение, отдых и досуг, право на социальное обеспечение, право на равный доступ

191

к образованию, к приобретению профессии и к культуре (организация общественного бесплатного и светского образования всех ступеней объявляется долгом государства). Подтверждая принцип равноправия, преамбула гарантирует женщине во всех областях равные права с мужчиной и запрещает притеснения по причине происхождения, взглядов или вероисповедания в сфере трудовых отношений. Кроме того, преамбула закрепляет право убежища на территории Франции всех лиц, преследуемых за свою "деятельность в пользу свободы". Преамбула устанавливает и некоторые обязанности: трудиться, солидарно участвовать в "бремени, вытекающем из национальных бедствий".

Конституция Франции и текущее законодательство регламентируют избирательное право. Главным правовым актом, в котором осуществляется комплексная регламентация института выборов, в том числе избирательного права, является Избирательный кодекс. Его особенность состоит в том, что он не принимался как один акт, а по существу представляет собой комплекс актов, инкорпорированных воедино в 1956 г., причем правительственным декретом. Избирательное право является всеобщим: активным избирательным правом, а также правом на участие в референдуме обладают все французские граждане ("француженки и французы"), достигшие ко дню проведения выборов 18 лет, обладающие гражданскими и политическими правами и не подпадающие под случаи недееспособности, установленные законом. В некоторых случаях избиратели должны удовлетворять цензу оседлости, который составляет шесть месяцев. Кроме того, не вносятся в списки избирателей банкроты, а также лица, лишенные судом избирательных прав на тот или иной срок.

В 1992 г. в Конституцию был включен новый разд. XV "О Европейских сообществах и Европейском союзе", одна из статей которого предоставила на основе взаимности право активного и пассивного избирательного права на коммунальных выборах гражданам Союза, постоянно проживающим во Франции. Но "эти граждане не могут ни осуществлять функций мэра или его заместителя, ни участвовать в назначении коллегий по избранию сенаторов или выборах сенаторов" (ст. 88 - 3). Пассивное избирательное право для выборов в Национальное собрание предоставляется с 23 лет, в Сенат - с 35 лет, в региональные и генеральные советы

192

- с 21 года, в муниципальные советы - с 18 лет. Возрастной ценз пассивного избирательного права для выборов Президента не установлен. Не могут избираться военнослужащие, находящиеся на действительной военной службе. Принцип равного избирательного права реализуется благодаря тому, что каждый избиратель имеет только один голос. Прямым избирательное право является при выборах Президента, Национального собрания, органов местного самоуправления. Сенат же избирается непрямыми выборами.

Конституция впервые в истории страны включила положения, регламентирующие основы статуса партий: "Политические партии и группировки содействуют выражению мнений голосованием. Они создаются и осуществляют свою деятельность свободно. Они должны уважать принципы национального суверенитета и демократии"; партии также должны способствовать реализации принципа равноправия мужчин и женщин в части обеспечения их равного доступа к занятию выборами должностей (ст. 4). Более обстоятельно статус партий урегулирован Законом о договоре образования ассоциаций 1901 г.

Порядок финансирования политических партий регламентируется в Законе о финансовой гласности политической жизни 1988 г. Он предусматривает государственное финансирование партий пропорционально их популярности, главными критериями которой являются число мест, полученных в парламенте на последних выборах, а также сумма пожертвований, собранных ею. Закон запретил финансирование политической жизни юридическими лицами (за исключением самих политических ассоциаций), а также установил предельные суммы пожертвований партиям со стороны физических лиц.

Во Франции традиционно существует *многопартийная система*. В стране действует несколько десятков политических партий. Наиболее крупными из них являются:

- *Объединение в поддержку Республики*, созданное в 1958 г. Ш. де Голлем как организация правого, консервативно - либерального толка, отстаивающая принципы Пятой республики;
- *Французская социалистическая партия*, основанная в 1920 г., - партия левого спектра, выступающая за проведение социальных реформ, расширение социальной деятельности государства;

193

- *Движение левых радикалов*, созданное в 1972 г. и занимающее социал - демократические позиции;
- *Французская коммунистическая партия*, появившаяся в 1920 г. и выступающая за переустройство общества на коллективистских началах (позиции этой традиционно сильной партии ослабли после крушения мировой социалистической системы);
- *Республиканская партия*, образованная в 1966 г. и отстаивающая свободу предпринимательства, снижение налогов, активизацию рыночных начал в экономике;
- *Национальный фронт* - экстремистская националистическая группировка, возникшая в 1972 г.

Всего же в парламентских выборах участвует примерно 40 партий. Но несмотря на столь явно выраженную многопартийность, доминирующим влиянием на государство пользуются в Пятой республике Объединение в поддержку Республики и Французская социалистическая партия: только их лидеры избирались Президентами и формировали Правительство как партии парламентского большинства. Поэтому многопартийная система во Франции имеет крен в сторону двухпартийности.

В качестве **формы правления** Конституция Франции 1958 г. учредила в данной стране смешанную *президентско - парламентскую республику*, сочетающую черты президентской и парламентской республик. Элементами президентской республики во Франции являются непарламентский способ избрания Президента, наличие у него значительных полномочий по руководству исполнительной властью. Признаками парламентской республики выступают наличие поста Премьер - министра, политическая ответственность правительства перед нижней палатой парламента - Национальным собранием, право Президента распустить Национальное собрание.

Иначе говоря, управление государством строится по принципу разделения властей, но концепция "рационализированного парламентаризма" создает преимущества исполнительной власти перед властью законодательной. Государственный режим Франции является близким к дуалистическому.

К системе общенациональных органов государственной власти относятся Президент Республики, Правительство, Парламент, судебные и квазисудебные органы.

194

Президент Республики занимает согласно Конституции юридически первое место в системе высших органов государственной власти. Первоначально Конституция установила семилетний срок полномочий Президента. Данная норма действовала весьма долго. Однако в целях демократизации данного института в 2000 г. в Конституцию было внесено изменение, сократившее срок президентских полномочий до пяти лет. Однако на новый срок будет избран лишь следующий после вступления в силу данной нормы Президент Франции (после 2002 г.). Президент избирается всеобщими, равными и прямыми выборами по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства в первом туре и относительного - во втором.

К числу *функций* Президента Конституция (ст. 5) относит наблюдение за соблюдением Конституции, осуществление арбитража с целью обеспечения нормального функционирования публичных властей, роль гаранта национальной независимости, территориальной целостности, соблюдения соглашений Сообщества и международных договоров. Однако конституционные полномочия Президента значительно выходят за пределы перечисленных функций. Президент обладает обширными полномочиями в сферах законодательной, исполнительной и судебной власти, а также чрезвычайными, внешнеполитическими и некоторыми иными полномочиями.

Наиболее значительные - *полномочия Президента в сфере исполнительной власти*. Он назначает министров, других высших чиновников, председательствует в Совете министров, подписывает декреты и ордонансы, принятые им, участвует в подготовке правительственных законопроектов.

В законодательной сфере, т.е. во взаимоотношениях с парламентом, Президент созывает парламент на чрезвычайные сессии, по предложению Премьер - министра вносит в палаты предложения об изменении Конституции, по его решению для ратификации поправок к Конституции палаты образуют Конгресс или проводится референдум. Президент промульгирует закон в течение 15 дней после его передачи Правительству и до истечения этого срока может потребовать нового обсуждения палатами закона или его отдельных положений, т.е. обладает правом относительного вето.

195

Президентское вето может быть преодолено абсолютным большинством голосов в обеих палатах. Важным и почти ничем не ограниченным правом президента является также роспуск Национального собрания - нижней палаты парламента. Такой роспуск недопустим лишь в следующих случаях: в течение года после внеочередных выборов палаты, т.е. выборов, состоявшихся после последнего ее роспуска; во время действия чрезвычайного положения; если функции Президента осуществляет председатель Сената или Правительство.

Роспуску Национального собрания должны предшествовать консультации Президента с Премьер - министром и председателями обеих палат парламента.

К полномочиям Президента в законодательной сфере примыкает его *право назначать референдум*. Конституция предусматривает три случая назначения референдума. Первым из них является конституционный референдум, проводимый с целью ратификации поправок к Конституции (ст. 89). Второй вид референдума предусмотрен ст. 11 Конституции. Во время сессии парламента по предложению Правительства или совместному предложению обеих палат Президент может передать на референдум любой законопроект, касающийся организации публичных властей, ратификации международных договоров, экономических и социальных реформ. Данная статья Конституции фактически позволяет Президенту обращаться по перечисленным вопросам напрямую к избирателям, минуя парламента, чем усиливает его позиции в государственном механизме. Наконец, третий случай назначения референдума прямо Конституцией не предусмотрен, но выводится из смысла ст. 53. Это голосование по территориальным вопросам, которые согласно данной статье не могут быть решены без согласия заинтересованного населения. Такое согласие и выражается путем референдумов, которые неоднократно проводились по территориальным проблемам.

Полномочия Президента *в сфере судебной власти* охватывают его права по назначению трех членов Конституционного совета и право помилования, а также по руководству Высшим советом магистратуры и назначению всех его членов.

196

Весьма значительными являются и *чрезвычайные полномочия* Президента. Он может единолично ввести в стране чрезвычайное положение при наличии двух условий: 1) существовании серьезной и непосредственной угрозы либо институтам республики, либо независимости нации, либо целостности ее территории, либо выполнению международных обязательств; 2) нарушении нормального функционирования органов государственной власти, созданных в соответствии с Конституцией. Введение чрезвычайного положения предваряется официальной консультацией с Премьер - министром, председателями палат парламента и Конституционного совета. Кроме того, вводя чрезвычайное положение, Президент должен обратиться к нации с посланием. Сразу после введения чрезвычайного положения парламент собирается на сессию "по праву". Он не может быть распущен, но он вправе лишь высказываться по поводу действий Президента, реальных же контрольных полномочий (отмена актов Президента) парламент не имеет.

К чрезвычайным полномочиям Президента примыкают его *военные полномочия*. Президент - глава Вооруженных сил страны, председатель высших советов и комитетов обороны.

В *сфере международных отношений* Президент заключает и ратифицирует международные договоры (кроме тех, которые требуют обязательной ратификации парламента), аккредитует послов и чрезвычайных посланников в иностранных державах.

Среди перечисленных полномочий Конституция различает права Президента, осуществляемые им самостоятельно, и права, требующие котрассигнации Премьер - министра и в случае необходимости - ответственных министров (ст. 19). Самостоятельно Президент осуществляет назначение референдума согласно ст. 11 Конституции; распускает Национальное собрание; вводит чрезвычайное положение; направляет послания палатам парламента; делает запросы в Конституционный совет о соответствии Конституции законов и международных договоров. Правовые акты, издаваемые Президентом с целью реализации остальных полномочий, требуют котрассигнации.

Важная гарантия деятельности *Президента* - его *неприкосновенность*. Во время исполнения своих полномочий

197

он не может быть привлечен к ответственности иначе как в случае государственной измены, иначе говоря, неприкосновенность Президента Франции не является абсолютной. Но ответственность Президента за государственную измену осуществляется в особом порядке. Обвинение ему может быть предъявлено только двумя палатами парламента, принявшими идентичное решение абсолютным большинством голосов от общего числа своих членов. По существу дело рассматривает и окончательное решение принимает Высокая палата правосудия.

В случае досрочного прекращения Президентом его полномочий их временно осуществляет председатель Сената, а если у последнего, в свою очередь, имеются препятствия, то Правительством. Они могут осуществлять все полномочия Президента, за исключением роспуска Национального собрания и передачи на референдум законопроектов в порядке ст. 11 Конституции. Но такое замещение Президента является достаточно краткосрочным: голосование по выборам нового Президента, за исключением случаев непреодолимой силы, констатированной Конституционным советом, происходит не менее чем через 20 и не позднее чем через 35 дней после прекращения президентских полномочий.

Правительство Франции состоит из Премьер - министра и министров.

Премьер - министр назначается Президентом Республики. Премьер - министр имеет особый статус в Правительстве. Он руководит его деятельностью, несет ответственность за национальную оборону, обеспечивает исполнение законов, назначает на военные и гражданские должности, в случаях, предусмотренных Конституцией, после обсуждения в Совете министров ставит вопрос о доверии Правительству, замещает Президента в случае необходимости, обладает правом законодательной инициативы и т.д.

Министры назначаются также Президентом, но по представлению Премьер - министра. При этом Конституция не обязывает Президента при формировании Правительства учитывать расстановку политических сил в парламенте, а вновь сформированное Правительство - получить доверие парламента, но на практике это всегда происходит

198

в силу существования парламентской ответственности Правительства.

Министры прекращают свои полномочия в том же порядке, что и назначаются: Президентом по предложению Премьер - министра. Премьер - министр прекращает исполнение своих функций по представлению им заявления об отставке Правительства (ст. 8 Конституции). Функции члена Правительства несовместимы с осуществлением любого парламентского мандата, со всякой государственной службой или профессиональной деятельностью.

Конституция Франции различает понятия "Совет министров" и "Кабинет министров". Совет министров - это собрание министров под председательством Президента, а Кабинет министров - это собрание министров под председательством Премьер - министра. Только Совет министров осуществляет конституционные полномочия Правительства. Все акты, принимаемые данным органом, подписываются Президентом.

Конституция закрепляет принцип *парламентской ответственности Правительства*. За проводимую политику оно ответственно перед Национальным собранием, которое может выразить ему резолюцию порицания или отказать в доверии. В этом случае Премьер - министр должен вручить Президенту заявление об отставке Правительства. *Юридическая ответственность* членов Правительства реализуется Палатой правосудия Республики, образованной в 1993 г. для рассмотрения дел о преступлениях или деликтах, совершенных членами Правительства при исполнении ими своих функций. Дело может быть начато по обращению любого лица, которое считает себя ущемленным в правах преступлением или деликтом, совершенным министром.

Компетенция Правительства сформулирована в Конституции по остаточному принципу: составляющие ее вопросы специально почти не оговорены в Конституции. Конституция содержит перечень вопросов компетенции парламента, т.е. вопросов, по которым могут приниматься законы. Вопросы же, не входящие в область законодательства, носят регламентарный характер (ст. 37). Регламентарная власть принадлежит Президенту и Правительству. Полномочия Президента очерчены в Конституции достаточно четко. Следовательно, по остальным вопросам регламентарная

199

власть осуществляется Правительством. Кроме того, значительными полномочиями обладает Правительство в законодательном процессе. Оно обсуждает законопроекты перед их внесением в парламент, имеет право вносить поправки в законопроект, регулирует движение "законодательного челнока", устанавливает очередность рассмотрения законопроектов в палатах парламента.

Парламент Франции состоит из двух палат: Национального собрания и Сената. *Национальное собрание* - нижняя палата парламента - включает 579 депутатов (557 от собственно французских регионов и 22 - от заморских территорий). Они избираются одновременно на пять лет всеобщим прямым голосованием по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства в первом туре и относительного - во втором. Пассивным избирательным правом обладают французские граждане, достигшие 23 лет.

Верхняя палата - *Сенат* - формируется в основном трехстепенными выборами. Сенаторы избираются по департаментам избирательными коллегиями, включающими депутатов советов регионов и департаментов, а также представителей советов коммун. Именно они составляют большинство в каждой коллегии и определяют исход выборов сенаторов. Сенат состоит из 321 члена, избираемых на девять лет. При этом Сенат обновляется постепенно: на 1/3 каждые три года. В крупных департаментах сенаторы избираются по пропорциональной избирательной системе, в остальных - по мажоритарной системе абсолютного большинства в первом туре и относительного - во втором. Сенаторами могут быть избраны французские граждане, достигшие 35 лет.

Парламент - *постоянно действующий орган*. Он проводит одну очередную сессию ежегодно: она продолжается с начала октября до конца июня. Чрезвычайные сессии созываются Президентом по требованию Премьер - министра либо большинства депутатов Национального собрания. Палаты парламента заседают раздельно. Совместное заседание проводится в единственном случае: когда палаты образуют Конгресс для ратификации поправок к Конституции.

Организация палат включает председателя, его заместителей, бюро палаты, партийные фракции, именуемые парламентскими группами, и комиссии. Комиссии бывают законодательные и иные (например, по расследованию). Законодательные комиссии подразделяются на постоянные

200

и специальные. Постоянные комиссии создаются на весь период соответствующего созыва парламента (Национального собрания), а специальные - для проработки одного акта.

Статус парламентариев характеризуется свободным мандатом, несовместимостью с занятием государственных должностей, наличием индемнитета и иммунитета. Индемнитет слагается из неотвественности парламентария за мнения, высказывания или голосования при выполнении депутатских функций (причем такая неотвественность не может быть аннулирована палатой), а также денежного вознаграждения, которое является достаточно высоким. Парламентский иммунитет означает, что депутаты не могут быть подвергнуты преследованию или аресту за преступления или проступки без разрешения палаты (в межсессионный период - без разрешения бюро палаты), за исключением задержания на месте преступления (ст. 26). При вступлении в должность и по окончании мандата каждый парламентарий обязан представить в бюро палаты декларацию о своем имущественном положении.

Компетенция парламента согласно Конституции абсолютно ограниченная. Это означает, что парламент может решать только те вопросы, которые прямо указаны в Конституции и органическом законе. Важными из них согласно ст. 34 Конституции можно признать регулирование гражданских прав и их основных гарантий, вопросов гражданства, семейных отношений, наследования и дарения, уголовное право, уголовный процесс и амнистию, судоустройство и определение статуса судей, денежную эмиссию, установление и взимание налогов, определение порядка выборов в палаты парламента и органы местного самоуправления, государственную службу, национализацию и приватизацию предприятий; определение основных принципов организации национальной обороны, местного самоуправления, образования, режима собственности, других вещных прав, а также обязательств, трудового, профсоюзного права и права социального обеспечения. Кроме того, парламент одобряет наиболее важные международные договоры, заключенные Президентом перед их ратификацией (ст. 53). По указанным вопросам парламент принимает законы. Существует еще ряд вопросов, решаемых парламентом, но не путем принятия законов, а посредством издания постановлений и резолюций. Это разрешение

201

объявления войны, продление осадного положения на срок более 12 дней, контроль над деятельностью Правительства, назначение членов Высокой палаты правосудия и Палаты правосудия Республики.

Приоритетное направление деятельности французского парламента, как и в других странах, - *принятие законов*. В соответствии с Конституцией следует различать простые законы, среди которых особую разновидность составляют законы финансовые, органические законы, а также законы, изменяющие Конституцию. Все они имеют особенности процедуры рассмотрения. Право законодательной инициативы принадлежит Премьер - министру и парламентариям. Причем Премьер - министр вносит законопроекты, а парламентарии - законопредложения. Они могут вноситься в любую палату. Обычно законопроекты проходят три чтения, но чтений может быть и больше. Особенностью законодательного процесса во французском парламенте является значительная роль в нем Правительства. Оно может вносить в проект поправки, требовать блокового голосования по проекту (т.е. голосования за проект в целом). Принятый одной палатой закон передается в другую палату. Если закон одобрен палатой в абсолютно неизменном виде, закон передается на подпись Президенту. Если же вторая палата не одобряет закон или отдельные его положения, то основной способ преодоления разногласий между ними - законодательный "челнок", означающий, что закон поочередно рассматривается палатами до тех пор, пока ими не будет выработан абсолютно идентичный его текст. "Челнок" может действовать как угодно долго, но Правительство имеет право его остановить. Согласно ст. 45 Конституции Премьер - министр вправе созвать смешанную паритетную комиссию палат. Комиссия созывается либо после трехкратного голосования по закону в каждой палате, либо после однократного голосования палатами по закону, который объявлен Правительством

срочным. Судьба проекта, выработанного паритетной комиссией, опять - таки зависит от Правительства. Оно может не представить текст, выработанный комиссией, парламенту, и тогда снова начинается челночная процедура, а может передать этот текст Национальному собранию. Национальное собрание может вносить в текст паритетной комиссии только те поправки, которые согласованы с Правительством. Если Национальное

202

собрание примет, таким образом, закон и он будет одобрен Сенатом, закон направляется Президенту. Если же паритетной комиссии не удалось выработать согласованный текст закона или какая - либо из палат не одобрила его, то Национальное собрание проводит обсуждение и голосование по тому тексту, который существовал до образования смешанной комиссии. В случае одобрения этого текста Сенатом закон считается принятым и направляется Президенту, а в случае неодобрения либо продолжает действовать "челнок", либо Правительство уполномочивает Национальное собрание окончательно принять закон.

После принятия парламентом закон промульгируется Президентом в течение 15 дней. До истечения этого срока Президент может наложить вето на закон в целом или на отдельные его положения. Президентское вето может быть преодолено палатами парламента. Если это произошло, Президент обязан подписать закон. После подписания закона Президентом он контрассигнуется Премьер - министром и соответствующим министром. Далее осуществляется его официальное опубликование, и закон обретает юридическую силу.

Некоторые особенности имеет рассмотрение в парламенте финансовых законопроектов. Они могут вноситься только Правительством и только в Национальное собрание. Если парламент не принял закон в течение 70 дней после внесения его проекта, то по соответствующему вопросу Президент может принять ордонанс.

Принятие органических законов также отличается значительным своеобразием. Между моментом внесения проекта в парламент и его рассмотрением должно пройти не менее 15 дней; органические законы, касающиеся Сената, должны быть приняты обеими палатами в идентичной редакции; если Правительство после использования "челнока" и паритетной комиссии предоставит право окончательного принятия органического закона Национальному собранию, он может быть принят абсолютным большинством от списочного состава депутатов (в то время как для принятия простого закона достаточно большинства от числа участвовавших в голосовании); органические законы после их принятия парламентом, но до подписания Президентом подлежат обязательному конституционному контролю.

Конституционное право Франции содержит *институт делегированного законодательства*. Делегация полномочий

203

Правительству осуществляется при наличии у него программы путем издания специального уполномочивающего закона. Последний должен предусматривать предмет и срок делегирования. В порядке делегирования Правительство издает ордонансы по вопросам, входящим в область законодательства. Такие ордонансы нуждаются в обязательном утверждении парламента.

Парламентский контроль над деятельностью Правительства осуществляется с использованием депутатских вопросов министрам, ответы на которые обязательны; посредством деятельности временных комиссий по контролю и расследованию, а также парламентского посредника. Последний был учрежден во Франции в 1973 г. Посредник назначается на шесть лет Советом министров. Он рассматривает жалобы на нарушения прав и свобод органами и должностными лицами государства. Жалобы посреднику направляются через парламентариев обеих палат. Посредник не имеет властных полномочий, он может лишь давать рекомендации по устранению нарушений прав и свобод граждан и вносить предложения об улучшении работы тех или иных органов.

Перечисленные формы парламентского контроля осуществляются обеими палатами. Они не связаны с применением парламентом каких - либо неблагоприятных последствий по отношению к Правительству, т.е. с парламентской ответственностью Правительства. Но такая ответственность существует. Правительство несет ответственность только перед Национальным собранием. Формами парламентской ответственности Правительства являются

резолуция порицания и отказ в доверии. Резолюция порицания выносится по инициативе депутатов, которая должна исходить не менее чем от 1/10 от общего числа парламентариев Национального собрания. Голосование по резолюции может состояться не ранее чем через 48 часов после внесения. Резолюция считается принятой, если за нее проголосует абсолютное большинство от общего числа депутатов палаты. Резолюция порицания не может быть внесена ее авторами повторно на той же сессии парламента, кроме тех случаев, когда она инициируется в связи с постановкой Премьер - министром вопроса о доверии.

Отказ в доверии может иметь место после постановки перед Национальным собранием вопроса о доверии Правительству

204

Премьер - министром. Конституция (ст. 49) различает две разновидности отказа в доверии - в зависимости от того, в связи с чем Премьер - министр поставил вопрос о доверии. Такой вопрос может касаться одобрения программы или декларации об общей политике Правительства либо быть связанным с принятием парламентом какого - либо акта, желательного для Правительства. В первом случае на голосование ставится вопрос об одобрении политики Правительства, и если за одобрение проголосует абсолютное большинство членов палаты, программа или декларация об общей политике считается одобренной, а если меньше - нет. Если же вопрос о доверии поставлен Премьер - министром в связи с принятием законопроекта, то собственно вопрос о доверии не голосуется. Соответствующий акт считается принятым, а доверие оказанным автоматически, если только в течение 24 часов после постановки вопроса о доверии Национальное собрание не вынесет резолюцию порицания.

Правовое последствие вынесения резолюции порицания и неодобрения Национальным собранием программы или декларации об общей политике Правительства является одинаковым: Премьер - министр должен вручить Президенту заявление об отставке Правительства.

Среди высших органов государственной власти Франции особое место занимают **органы конституционного контроля**. Французская модель конституционного контроля имеет несколько особенностей. Во - первых, конституционный контроль является предварительным. Во - вторых, разные правовые акты проверяются на предмет соответствия Конституции различными органами: законы - Конституционным советом, а акты исполнительной власти - Государственным советом. В - третьих, Конституционный совет и Государственный совет являются не судами, а квазисудебными органами.

Конституционный совет состоит из девяти членов, назначаемых на девять лет без права повторного назначения. Они назначаются по 1/3 Президентом и председателями палат парламента. Каждые три года Конституционный совет обновляется на 1/3. Кроме того, в состав Конституционного совета входят по должности все экс - президенты. Членство в Совете несовместимо со многими видами деятельности: предпринимательством, занятием любых должностей в государственном механизме и в руководстве политическими

205

объединениями. Председатель Конституционного совета назначается Президентом.

Компетенция Конституционного совета весьма разнообразна. Его основная функция - рассмотрение вопросов о соответствии Конституции ряда правовых актов. Обязательному конституционному контролю до их вступления в силу подлежат органические законы и регламенты палат парламента, а факультативному - простые законы и международные договоры. Во всех случаях контроль имеет предварительный характер. При этом инициатива рассмотрения спора о конституционности принадлежит Президенту, Премьер - министру, председателям палат парламента и парламентариям любой палаты в количестве не менее 60 человек. Если акт признан противоречащим Конституции, он не может быть введен в действие.

Кроме того, в компетенцию Конституционного совета входят разрешение споров о компетенции органами законодательной и исполнительной власти, о законности выборов парламентариев и Президента, о несовместимости должностей, констатация вакантности поста Президента, наблюдение за ходом референдума и объявление его результатов и некоторые другие вопросы.

Процедура рассмотрения дел в Конституционном совете является закрытой и письменной. Именно поэтому его принято характеризовать не как судебный, а как квазисудебный орган.

Государственный совет одним из направлений своей деятельности также имеет конституционный контроль. В состав Государственного совета входят Премьер - министр, являющийся его председателем, министр юстиции и члены, назначаемые Президентом. Совет рассматривает дела о несоответствии Конституции тех или иных актов исполнительной власти по жалобам на превышение власти, подаваемым любыми лицами. Совет аннулирует акты, противоречащие Конституции. Иными словами, конституционный контроль, осуществляемый Государственным советом, в отличие от контроля со стороны Конституционного совета является последующим и конкретным.

Судебная система Франции является многоэлементной. Она включает систему судов общей юрисдикции, административных и специальных судов.

206

Систему судов общей юрисдикции образуют:

- трибуналы малой инстанции, действующие как минимум по одному в каждом главном городе департамента, а также в судебных округах и рассматривающие гражданские дела с суммой иска до 20 тыс. франков, а также уголовные дела, за которые возможно назначить лишение свободы до двух месяцев или штраф до 6 тыс. франков (при рассмотрении уголовных дел эти суды именуются трибуналами полиции);
- трибуналы большой инстанции, создаваемые, как правило, по одному в каждом департаменте и рассматривающие большую часть уголовных и гражданских дел;
- апелляционные суды, создаваемые по одному на два - четыре департамента;
- суды присяжных, имеющиеся в каждом департаменте, состоящие из трех профессиональных судей и девяти присяжных, слушающие только уголовные дела;
- кассационный суд, возглавляющий судебную систему страны.

Система *административной юстиции* является обособленной от судов общей юрисдикции. Она состоит из административных, апелляционных административных судов и Государственного совета, который возглавляет систему органов административной юстиции.

Территориальное деление Франции строится в соответствии с ее конституционной характеристикой как децентрализованного государства (ст. 1 Конституции в ред. от 26.03.2003). Оно включает территориальные коллективы, т.е. самоуправляющиеся единицы, и иные территориальные образования, в которых местное самоуправление отсутствует. К числу первых относятся коммуны, департаменты и регионы, а также заморские территориальные коллективы, к числу вторых - кантоны и округа.

Коммуны, которых в стране насчитывается около 36 тыс., составляют основу территориальной организации Франции. Статус общин имеют не только сельские поселения, но и города. Основным органом самоуправления в коммуне - совет, избираемый населением коммуны сроком на шесть лет. Он, в свою очередь, тайным голосованием избирает мэра и его заместителей - тоже на шесть лет. Мэр является исполнительным органом местного самоуправления и одновременно представителем государственной власти в коммуне. К компетенции коммун относятся организация водоснабжения, торговли,

207

содержание местных библиотек и музеев, дорог, взимание местных налогов и т.п.

Кантоны - это исторические территориальные единицы, не имеющие каких бы то ни было собственных органов - как управления, так и самоуправления. Они используются как избирательные округа при проведении выборов в советы департаментов и судебные округа.

Департаменты - это основные единицы местного деления. Во Франции насчитывается 96 департаментов. В каждом департаменте действует избираемый на шесть лет совет (генеральный совет). Он обновляется по V2 через каждые три года. Исполнительным органом является председатель совета, избираемый советом. Но в департаменте имеются не только органы самоуправления, но и орган государственного управления - назначаемый Правительством префект, осуществляющий административный надзор за деятельностью органов самоуправления департамента и контролирующий местные службы министерств.

Округ объединяет несколько департаментов и не имеет собственных органов самоуправления. Управление округом осуществляет назначаемый Правительством супрефект, отвечающий за социальные вопросы, санитарию, благоустройство и т.п.

Регион, объединяющий от трех до пяти департаментов, так же, как и департамент, имеет органы самоуправления и государственного управления. Органами самоуправления являются региональный совет, избираемый прямыми выборами на шесть лет, его председатель и бюро, избираемые советом, а также формируемые советом комитеты. Государственное управление в регионе осуществляет региональный префект, функции которого выполняет префект самого крупного в регионе департамента. Всего во Франции существует 22 региона.

Ряд бывших французских колоний сохранил государственно - правовые связи с метрополией, получив статус *заморских территорий* и департаментов. Это малонаселенные острова, находящиеся весьма далеко от метрополии. Наибольшей степенью юридической самостоятельности обладают заморские территории. Их четыре: Новая Каледония, Французская Полинезия, острова Уоллис и Футуна и Арктические земли. Они имеют собственные законодательные и исполнительные органы власти, которые обладают достаточно обширной компетенцией. Тем не менее по некоторым

208

вопросам законы для указанных территорий принимает Франция. Это вопросы обороны, общественного порядка, судебной и денежной систем. Кроме того, Правительство Франции назначает в каждую территорию представителя государства, который представляет его интересы и осуществляет контроль за соблюдением его законодательства. В июле 1998 г. в Конституцию было включено положение о необходимости проведения в Новой Каледонии референдума об утверждении соглашения, подписанного между Правительством Франции и двумя ведущими политическими силами территории (Национальным социалистическим фронтом освобождения канаков и Объединением за Каледонию в составе Республики). Соглашение предусматривает сохранение существующих взаимоотношений между Францией и Новой Каледонией на предстоящие 15 - 20 лет и проведение в конце этого периода референдума на данной территории по вопросу о приобретении независимости. Референдум был проведен 8 ноября 1988 г. В поддержку соглашения высказалось более 70% участников голосования.

Четыре *заморских департамента* Франции (Гваделупа, Гвиана, Мартиника и Реюньон) имеют одновременно статус регионов и департаментов при наличии соответствующих полномочий и органов, т.е. их статус аналогичен статусу французских регионов и департаментов.

Помимо перечисленных территориальных единиц в составе территории Франции есть еще одна, имеющая совершенно *особый статус*. Это *Корсика* - остров в Средиземном море, обладающий политической автономией. Здесь имеется собственный парламент с ограниченной компетенцией, избирающий председателя, единолично осуществляющего исполнительную власть.

Вопросы и задания для самопроверки

1. В чем заключаются особенности конституционного регулирования общественных отношений во Франции?
2. Как приобретается и прекращается гражданство во Франции?
3. Назовите основные права и свободы, признаваемые и защищаемые во Франции.
4. Каков статус политических партий во Франции?
5. Охарактеризуйте систему органов государственной власти Франции.
6. Каково территориальное деление Франции?

209

Лекция

16.

ОСНОВЫ

КОНСТИТУЦИОННОГО

ПРАВА ФРГ

Основной закон ФРГ был принят Парламентским советом - своеобразным учредительным собранием, в состав которого входили представители, избранные ландтагами (парламентами) западногерманских земель. После ратификации Основного Закона большинством земель,

вошедших в состав ФРГ (его отвергла лишь Бавария, мотивируя это чрезмерно централистским характером Основного Закона), он вступил в силу 23 мая 1949 г. В отличие от большинства аналогичных документов, существующих в других странах, он официально называется не конституцией, а именно Основным Законом. В ст. 146 данного правового акта подчеркивается, что его принятие было вынужденной, временной мерой, имевшей место в условиях разделения единой германской нации, что исключало подлинную свободу волеизъявления всего немецкого народа. Конституция же обязательно должна являться результатом свободного народного волеизъявления. Это, по мнению авторов Основного Закона, могло быть возможным только в условиях воссоединения Германии, т.е. объединения всех трех ее частей, на которые она была разделена после Второй мировой войны: ФРГ, ГДР и Западного Берлина. 3 октября 1990 г. объединение Германии произошло, но Основной Закон действует до сих пор как вполне приемлемый для нового государства документ конституционного значения.

Отметим еще одну особенность Основного Закона: в нем закреплено федеративное устройство государства, которое не может быть ликвидировано при пересмотре.

210

Основной Закон был принят вскоре после крушения фашистского режима, поэтому он содержит *анти тоталитарные, антимилитаристские положения*. Это право на достоинство, с которого начинается перечень всех прав и свобод (ст. 1), и право на сопротивление всякому, кто попытается устранить конституционный строй, если иные средства не могут быть использованы (ст. 20); объявление антиконституционными и наказуемыми действий, способных нарушить мирное сосуществование народов (ст. 26).

Некоторые положения, ставшие классическими нормами послевоенных демократических конституций, впервые были закреплены в Основном Законе ФРГ. Это характеристика государства как правового (ст. 20, 28 и др.), установление основ статуса политических партий (ст. 21), положение о том, что "собственность обязывает" (ст. 14).

В целом Основной Закон ФРГ базируется на комплексе традиционных для современных западных конституций принципов. Это демократический, правовой, социальный и светский характер государства, парламентаризм, разделение властей, плюрализм, равноправие, народный суверенитет и т.д.

По способу изменения Основной Закон ФРГ является *жестким*. Поправки в него вносятся специальным законом, который должен быть принят как минимум 2/3 голосов от общего числа депутатов Бундстага и 2/3 голосов от общего числа членов Бундесрата, выполняющих функции нижней и верхней палат парламента.

Источниками конституционного права Германии как страны с федеративной формой территориального устройства наряду с федеральной конституцией являются *конституции земель*. Основной Закон ФРГ требует, чтобы их содержание отвечало принципам республиканского, демократического и социального правового государства. В частности, в них должно быть предусмотрено создание представительных органов земель и местного самоуправления. Конституции большинства земель были приняты после Второй мировой войны и положили начало процессу конституционного развития страны. Действующие конституции в восточногерманских землях были приняты после объединения Германии.

Регулирование **прав и свобод человека и гражданина** в Основном законе ФРГ имеет ряд особенностей. Прежде

211

всего, с учетом содержания и структуры Основного Закона *следует разграничивать понятия "основные права" и "конституционные права"*. Основные права закреплены в одноименном разд. I. Некоторые права (право избирать и избираться, право на местное самоуправление, уголовно - процессуальные права - гарантии и т.д.) содержатся в других разделах Основного Закона, т.е., будучи конституционными, не входят в число основных. Защитой Конституционного суда пользуются все основные права, а также другие конституционные права, специально упомянутые в ст. 93 Основного Закона.

Вторая особенность ФРГ - в позитивистской, а не естественно - правовой *концепции прав и свобод*, которой придерживается Основной Закон: непосредственно действующими объявляются лишь права, получившие отражение в тексте Основного Закона (ст. 1); никаких

указаний о том, что государство гарантирует другие общепризнанные права и свободы, в Основном Законе не содержится.

Специфической чертой конституционного регулирования прав и свобод в ФРГ является также их распространение на отечественных юридических лиц, если по своей сущности эти права могут быть к ним применены (ст. 19).

В тексте Основного Закона, как и во многих других конституциях, права человека и права гражданина четко разграничиваются, но граждане как субъекты прав и свобод именуются специфически - "все немцы", "каждый немец", при этом ст. 116 поясняет, что термин "немцы" - это не этническое, а государственно - правовое понятие, охватывающее всех граждан ФРГ.

С учетом недавнего тоталитарного прошлого Основной Закон ФРГ основой всех прав и свобод провозглашает право на достоинство: оно неприкосновенно, его уважение и защита - обязанность всякой государственной власти (ст. 1). Важным принципом правового статуса человека и гражданина является также равноправие, сформулированное как равенство всех перед законом (ст. 3).

Регулирование в Основном Законе ФРГ отдельных видов прав и свобод характеризуется тем, что первоочередное внимание он уделяет *личным правам*, закрепляя право на свободное развитие личности, на жизнь и личную неприкосновенность (ст. 2), свободу вероисповедания, совести и

212

выражения взглядов (ст. 4), информационные свободы (ст. 5), свободу преподавания, науки, искусства и исследований (ст. 5), тайну переписки и иных сообщений (ст. 10), свободу передвижения (ст. 11), право на неприкосновенность жилища (ст. 13).

Среди *политических прав* основными провозглашаются свобода мирных собраний без предварительного разрешения и заявления, хотя право собраний под открытым небом может быть ограничено законом или на основе закона (ст. 8); свобода союзов (ст. 9), право обращаться с петициями, просьбами и жалобами в органы и учреждения публичной власти (ст. 17).

К числу *экономических, социальных и культурных прав* и свобод Основной закон относит право собственности и наследования (особенностью является акцент на социальном предназначении собственности - ст. 14), право свободного выбора профессии и запрет принудительного труда (ст. 12), право создавать объединения для охраны и улучшения условий труда (ст. 9), право на образование (ст. 12).

Важная особенность конституционного регулирования прав и свобод в ФРГ - *обстоятельная регламентация их ограничений*. Общая концепция таких ограничений заключается в том, что каждый имеет право на свободное развитие своей личности, поскольку он не нарушает свободы других, а также конституционный строй и нравственный закон (ст. 2). При этом основное право может быть ограничено только законом или на основе закона; этот закон должен носить общий характер и называть ограничиваемое право с указанием статьи конституции, в которой оно содержится; существо основного права ни в коем случае не должно быть затронуто (ст. 19).

Специфическим институтом, связанным с ограничениями прав и свобод, является возможность индивидуального лишения таких прав и свобод, как свобода мнения, печати, преподавания, собраний, объединений, тайной переписки, собственности или права убежища, применяемого в отношении тех лиц, которые злоупотребляют этими правами для борьбы против основ свободного демократического строя. Лишение этих прав может быть осуществлено Федеральным конституционным судом (ст. 18).

213

Основной Закон не только провозглашает, но и гарантирует права и свободы человека и гражданина. Важнейшими гарантиями являются непосредственно действующий характер основных прав и свобод (ст. 1), право на судебную защиту (ст. 19), ответственность государства за деятельность его служащих, нарушающих права человека и гражданина (ст. 34), а также многочисленные специальные гарантии прав и свобод.

Раздел I Основного Закона ФРГ содержит и некоторые *обязанности*. Это обязанность родителей заботиться о своих детях и воспитывать их (ст. 6), воинская обязанность (ст. 12 - а), обязанность собственника использовать собственность на общее благо (ст. 14).

Основной Закон ФРГ регулирует вопросы **гражданства** крайне фрагментарно. Их обстоятельная регламентация осуществляется Законом о гражданстве 2002 г. и Законом об иностранных гражданах 1999 г. Гражданство страны приобретается по рождению, в результате усыновления или натурализации. *По рождению* немцем становится ребенок, если хотя бы один из его родителей является гражданином страны, а также если хотя бы один из родителей - иностранцев на момент рождения ребенка фактически постоянно и правомерно проживает в Германии не менее восьми лет и при этом обладает правом пребывания в стране либо не менее трех лет имеет разрешение на бессрочное пребывание.

Усыновленный гражданином ФРГ ребенок автоматически приобретает гражданство страны.

Закон различает *натурализацию* по праву и по усмотрению властей (претензионный и дискреционный порядки). Условиями натурализации по праву являются дееспособность и совершеннолетие лица, постоянное проживание в стране на законных основаниях в течение восьми лет, а также безупречный образ жизни, отсутствие судимостей за деяния, признаваемые преступными в ФРГ; отказ от прежнего гражданства; наличие в Германии жилища и источника дохода, достаточного для того, чтобы содержать себя и свою семью, достаточное знание немецкого языка, признание Основного Закона. Указанным лицам не может быть отказано в натурализации.

По усмотрению властей натурализация может быть произведена при наличии следующих условий: постоянное

214

проживание в стране на законных основаниях в течение не менее десяти лет (для лиц, состоящих в браке с немецкими гражданами, - пяти лет, а в исключительных случаях - трех лет); уверенное владение немецким языком; знание основ государственного устройства ФРГ; готовность отказаться от гражданства другого государства. Для нескольких категорий лиц условия натурализации смягчены. Натурализация не допускается, если иностранец представляет угрозу безопасности ФРГ.

Гражданство ФРГ *утрачивается* в результате поступления гражданина ФРГ на службу в вооруженные силы иностранного государства, приобретения гражданства иностранного государства или подачи в компетентные органы заявления о намерении приобрести такое гражданство, усыновления иностранцем. Основной Закон ФРГ запрещает прекращение немецкого гражданства против воли лица, если иное не предусмотрено законом и если лицо в результате становится апатридом. При этом экстрадиция граждан Основным Законом запрещена (ст. 16). Дополнение, внесенное в ст. 16 в декабре 2000 г., устанавливает, что закон может содержать иной подход к регулированию экстрадиции, если речь идет о выдаче лица странам - членам Европейского союза или международному суду, но при условии, что будут соблюдены принципы Основного Закона.

Основной Закон ФРГ одним из первых в зарубежной конституционной истории определил **основы статуса политических партий** (ст. 21). Он закрепил принципы, лежащие в основе функционирования партий. Это свобода их образования, демократический характер их внутренней организации, публичная отчетность об источниках и расходовании их средств. Главной функцией партий объявлено содействие формированию воли народа. Основной Закон содержит также перечень оснований, по которым партии могут признаваться неконституционными. Это стремление причинить ущерб основам свободного демократического строя либо устранить его или поставить под угрозу существование ФРГ. Вопрос о противоконституционности решает Федеральный конституционный суд. Конституция устанавливает, что более подробно статус партий регулирует федеральный закон. В настоящее время действует Закон о политических партиях 1967 г. в редакции 1988 г. Он регулирует

215

внутреннее устройство партий, порядок выдвижения ими своих кандидатов на выборах и возмещения государством их расходов на проведение избирательных кампаний, вопросы ведения партиями отчетности и т.д.

В ФРГ традиционно существует многопартийная система. Наиболее влиятельные партии - ХДС (Христианско - демократический союз), ХСС (Христианско - социальный союз), СДПГ (Социал - демократическая партия Германии), СвДП (Свободная демократическая партия). Заметную

роль в политической жизни страны играют сегодня ПДС (Партия демократического социализма) и Партия зеленых.

ХДС возник после Второй мировой войны, действует во всех землях, кроме Баварии, и, будучи правоцентристской партией, объединяет католиков и протестантов, выступающих за экологически ориентированную рыночную экономику, свободу предпринимательства.

ХСС действует только на территории Баварии и характеризуется как баварский аналог *ХДС*.

На выборах *ХДС/ХСС* выступают единым блоком.

СДПГ - старейшая партия Германии, основанная в 1863 г. Ее программные установки заключаются в социальной ориентации рыночной экономики, расширении социальных программ государства, экологизации индустриального общества.

СвДП образовалась после Второй мировой войны. Она представляет специфические интересы средних слоев населения, выступает за укрепление либеральных, рыночных начал в экономике.

Партия зеленых призывает к экологическому гуманизму, развитию социальной деятельности государства, совершенствованию институтов демократии.

ПДС первоначально была образована как наследница Социалистической единой партии Германии, т.е. коммунистической партии, правившей в социалистической ГДР. В настоящее время, продолжая действовать только в восточных землях, *ПДС* выступает за социальную рыночную экономику, за солидарность и справедливость, за свободу, демократию и права человека, за охрану природы.

Наиболее влиятельными традиционно являются блок *ХДС/ХСС* и *СДПГ*, попеременно формируя правительство,

216

правда, нередко в сотрудничестве с другими партиями (наиболее часто - с *СвДП*).

Основной закон установил в Германии **парламентарную республику**. Существование в стране партийной системы, склонной к двухпартийности, и некоторых конституционных преимуществ, предоставляемых исполнительной власти, привело к тому, что на практике сложился министерский государственный режим с сильной властью Федерального канцлера, т.е. главы правительства. Поэтому ФРГ нередко в литературе именуют *канцлерской республикой*.

Основной закон не содержит термина "**парламент**". В принятии федеральных законов наиболее активное участие принимают два коллегиальных органа: Бундестаг и Бундесрат. Первый из них является избираемым, а второй - назначаемым. На этом основании большинство немецких конституционалистов заявляет, что парламентом Германии следует считать Бундестаг - избираемый коллегиальный орган, принимающий федеральные законы. Таким образом, парламент согласно этим воззрениям является однопалатным, *Бундесрат* же представляет собой собрание верховной бюрократии земель. Большинство российских теоретиков, однако, справедливо полагает, что функции и полномочия Бундесрата аналогичны традиционным функциям и полномочиям слабых верхних палат парламентов, поэтому его вполне можно считать верхней палатой парламента ФРГ, а сам этот парламент уместно таким образом характеризовать как двухпалатный.

Бундестаг избирается единовременно на четыре года прямыми всеобщими равными выборами по смешанной мажоритарно - пропорциональной избирательной системе. Частично депутаты избираются от одномандатных избирательных округов по мажоритарной системе относительного большинства, а частично - по земельным партийным спискам с использованием 5% - ного заградительного барьера.

Члены Бундесрата назначаются правительствами земель из своего состава и отзываются таким же образом. Число мест, которое имеет каждая земля в Бундесрате, колеблется от трех до шести в зависимости от численности населения земли. При этом голоса членов Бундесрата от каждой земли подаются только согласованно, что наилучшим

217

образом служит выражению и балансу интересов земель и предназначению верхней палаты.

Палаты имеют председателей, их заместителей, бюро, секретариаты, парламентские комитеты - постоянные и временные, а Бундестаг - также партийные фракции. Заседания палат являются

публичными, если только сама палата не примет постановление о проведении закрытого заседания. Решения принимаются большинством голосов. Палаты имеют регламенты.

Депутаты Бундестага обладают свободным мандатом, а *члены Бундесрата* - императивным. Одно лицо не может одновременно быть одновременно депутатом Бундестага и членом Бундесрата. Депутаты Бундестага обладают ограниченным индемнитетом (за речи и высказывания в палате они могут привлекаться к ответственности только самой палатой) и иммунитетом (привлечение депутатов к ответственности или арест возможны лишь с согласия Бундестага, за исключением случаев задержания при совершении преступления или в течение следующего дня).

Основное направление деятельности германского парламента - законотворчество. Законы принимаются по вопросам исключительной компетенции федерации, конкурирующей компетенции федерации и земель и рамочной компетенции федерации.

Законопроекты вносятся в Бундестаг. Правом законодательной инициативы обладают Федеральное правительство, депутаты Бундестага и Бундесрат. При этом законопроекты Федерального правительства вносятся через Бундесрат, который высказывается о них в течение шести недель, а по проектам, объявленным правительством срочными, - в течение трех недель. Наоборот, законопроекты Бундесрата направляются в Бундестаг через Федеральное правительство, которое в течение трех месяцев обязано высказать по ним свою точку зрения. Депутаты Бундестага могут вносить законопроекты напрямую в свою палату, но не единолично, а лишь в количестве не менее 5% от общего числа членов палаты или от имени одной фракции.

Законопроекты, как правило, рассматриваются в Бундестаге в трех чтениях, между которыми они обсуждаются в комитетах. Третье чтение завершается принятием закона (или его отклонением). *Принятый Бундестагом закон не* -

218

медленно передается в Бундесрат для одобрения. Одобрение может быть выражено в активной или пассивной формах, т.е. путем голосования или без такового. Впрочем, некоторые законы нуждаются в обязательном активном согласии Бундесрата. Это ряд финансовых законов, законы о территориальных изменениях федерации, об изменении Основного Закона и др. Если Бундесрат дает согласие, закон считается принятым окончательно, а если нет - он в течение трех недель с момента получения принятого Бундестагом закона может потребовать созыва комитета, образуемого из парламентариев обеих палат, для совместного обсуждения законопроекта. Если для принятия закона согласие Бундесрата обязательно, то созыва комитета могут потребовать Бундестаг и Федеральное правительство. Если комитет предложит внести изменения в принятый Бундестагом законопроект, то Бундестаг должен вновь принять решение по такому законопроекту. Если для принятия закона согласия Бундесрата не требуется, то он может по окончании работы согласительного комитета в течение двух недель заявить протест против принятого Бундестагом закона. Протест, принятый большинством голосов членов Бундесрата, может быть отклонен большинством депутатов Бундестага.

Итак, Бундесрат - слабая верхняя палата. Но Основной Закон предусматривает ситуацию, когда он превращается в сильную палату, которая вправе принимать законы в обход Бундестага, без его согласия. Это состояние законодательной необходимости, которое может объявить Федеральное правительство, считающее тот или иной законопроект неотложным.

Бундестаг вправе делегировать право издавать акты по вопросам законодательства Федеральному правительству, федеральному министру или правительству земли. Такая передача полномочий возможна только на основе делегирующего закона, предусматривающего предмет, цель, объем и срок делегирования. Делегирование полномочий по целому ряду вопросов нуждается в согласии Бундесрата.

Еще одно важное направление деятельности парламента ФРГ - контроль над *деятельностью Федерального правительства*, члены которого несут коллективную и индивидуальную ответственность перед Бундестагом. Бундестаг может сместить Федерального канцлера путем выражения ему

219

конструктивного вотума недоверия, т.е. путем избрания нового канцлера. В этом случае все правительство уходит в отставку. Основной Закон ФРГ установил и другую форму политической ответственности Федерального правительства перед парламентом. Это вотум доверия. Вопрос о доверии ставится Федеральным канцлером. Если за доверие не проголосует большинство депутатов Бундестага, то по предложению Федерального канцлера Федеральный президент в течение 21 дня может распустить Бундестаг. Право на роспуск прекращается, если Бундестаг большинством голосов изберет нового Федерального канцлера.

Парламент ратифицирует многие международные договоры. Он может объявить состояние обороны, если страна подверглась агрессии или ей угрожает такая агрессия.

Федеральный президент избирается Федеральным собранием. Оно представляет собой орган, созываемый специально для избрания президента в сроки, установленные Основным Законом. Федеральное собрание состоит из депутатов Бундестага и такого же количества представителей, избираемых ландтагами (парламентами) земель. Пассивным избирательным правом обладают граждане ФРГ, достигшие 40 лет. Избрание Федерального президента происходит без прений. Избранным считается кандидат, получивший абсолютное большинство голосов. Если после проведения двух туров голосования абсолютного большинства не получил никто, то в третьем туре избранным считается кандидат, за которого проголосовало относительное большинство членов Федерального собрания. Федеральный президент избирается на пять лет. Непосредственное переизбрание допускается только один раз. Согласно Основному Закону Федеральный президент не может входить ни в состав правительства, ни в состав парламента как федерации, так и земли. Он также не может занимать какую-либо другую оплачиваемую должность, работать по профессии и иметь занятие, входить в состав руководства или наблюдательного совета предприятия, имеющих целью получение прибыли.

Федеральный президент представляет государство в международно-правовых отношениях, он заключает от имени ФРГ договоры с иностранными государствами, аккредитует и принимает послов. Президент назначает и увольняет федеральных судей, чиновников, офицеров и унтер-офицеров,

220

если законом не установлено иное. В отдельных случаях он осуществляет от имени федерации помилование.

Основной Закон устанавливает, что *условием действительности* актов Федерального президента является их *контрассигнация* Федеральным канцлером или компетентным министром. Исключение составляют акты об отставке Федерального канцлера и роспуске Бундестага.

На Президента распространяются нормы об иммунитете депутатов Бундестага. Он может быть лишен должности Федеральным конституционным судом, если тот установит, что Президент виновен в умышленном нарушении Основного Закона ФРГ или иного федерального закона. Суд может принять решение только на основании обвинения, выдвинутого в отношении президента Бундестагом или Бундесратом 2/3 голосов (предложение о предъявлении обвинения должно исходить не менее чем от 1/4 парламентариев одной из палат). После предъявления обвинения Федеральный конституционный суд может своим приказом временно отстранить Президента от должности вплоть до разрешения дела.

Функции Президента в случае каких-либо препятствий к выполнению им своих полномочий или их досрочного прекращения осуществляет председатель Бундесрата. Но такое замещение является недолгим, так как в течение 30 дней после прекращения президентских полномочий должно быть созвано Федеральное собрание.

Федеральное правительство состоит из Федерального канцлера (главы правительства) и федеральных министров. *Федеральный канцлер избирается Бундестагом* по предложению Федерального президента. Если кандидат получил абсолютное большинство голосов в Бундестаге, он считается избранным. Если предложенное президентом лицо не избрано, то в течение 14 дней после голосования по кандидатуре Президента Бундестаг может избрать канцлера по своему усмотрению - опять же абсолютным большинством голосов. Если в этот срок избрание не состоялось, незамедлительно проводится новый тур голосования, где

избранным считается кандидат, получивший относительное большинство голосов. Причем если в результате этого последнего голосования кандидат соберет абсолютное большинство

221

голосов членов Бундестага, Федеральный президент обязан в течение семи дней назначить его канцлером. Если же за кандидата проголосовало лишь относительное большинство депутатов, президент в течение семи дней либо назначает его, либо распускает Бундестаг (ст. 63 Основного Закона).

Федеральные министры назначаются Федеральным президентом по предложению Федерального канцлера и увольняются в том же порядке.

Ни Федеральный канцлер, ни федеральные министры не могут занимать никакие другие оплачиваемые должности, работать по профессии, иметь занятие или входить в состав руководства коммерческого предприятия, а без согласия Бундестага - и в состав его наблюдательного совета (ст. 66).

Федеральный канцлер играет особую роль и в правительстве, и в государственном механизме в целом. Именно он определяет основные направления политики и несет за них ответственность, прежде всего за деятельность правительства: со сменой канцлера оно в полном составе уходит в отставку (ст. 69).

Что касается полномочий Федерального правительства, то они определены применительно к разграничению компетенции между федерацией и землями в исполнительной сфере.

Основы судебной системы установлены в разд. IX Основного Закона, который провозглашает, что судебная власть вверяется судьям, она осуществляется Федеральным конституционным судом, федеральными судами, предусмотренными конституцией, и судами земель.

Федеральный конституционный суд - это орган конституционной юстиции. Он состоит из 16 федеральных судей, половину из которых избирает Бундестаг, а половину - Бундесрат. Часть судей Федерального конституционного суда избирается из числа судей других высших судебных органов, а часть - из состава граждан, достигших 40 лет и имеющих диплом, дающий право занимать должность судьи. Избранные судьи назначаются на должность Федеральным президентом. Основной закон устанавливает правило о несовместимости должности судьи Федерального конституционного суда: он не может входить ни в состав Бундестага, ни в состав Бундесрата, ни в состав Федерального

222

правительства, ни в соответствующие органы земель. Срок полномочий судей составляет 12 лет, а предельный возраст их пребывания в должности - 68 лет.

Федеральный конституционный суд разделен на две палаты, каждая из которых включает по восемь судей.

Компетенция конституционного суда охватывает разрешение следующих категорий дел:

- о толковании федерального Основного Закона по поводу споров о компетенции между органами публичной власти, предусмотренными конституцией;
- о соответствии законодательства земель федеральной конституции или иному федеральному праву - по предложению Федерального правительства, правительства земли или 1/3 депутатов Бундестага;
- о лишении основных прав;
- о неконституционности политических партий;
- по обвинениям в отношении Федерального президента;
- споры между федерацией и землями о компетенции, иные споры публично - правового характера между федерацией и землями, между землями или в пределах одной земли, поскольку не предусмотрен иной порядок;
- конституционные жалобы, которые могут быть поданы каждым, кто утверждает, что государственная власть нарушила одно из его основных прав или некоторых иных прав, предусмотренных конституцией (на сопротивление, равноправие, право избирать и др.);

- конституционные жалобы общин и общинных союзов на нарушение их права на местное самоуправление федеральным законом, а также законом земли, если жалоба не может быть передана в конституционный суд земли.

Решения Федерального конституционного суда имеют постановляющий характер.

В Основном Законе ФРГ говорится еще о пяти ветвях юстиции: общей, административной, финансовой, трудовой и социальной, которые возглавляются соответственно Федеральной судебной палатой, Федеральным административным судом, Федеральным финансовым судом, Федеральным судом по трудовым делам и Федеральным судом по социальным делам.

Система общих судов включает действующие в землях участковые суды (суды первой инстанции), суды земель

223

(апелляционная инстанция, а по некоторым делам - первая), высшие суды земель (апелляционная и надзорная инстанция) и Федеральную судебную палату, выступающую надзорной инстанцией.

Система специальных судов имеет, как правило, три уровня: первой, апелляционной и надзорной инстанции.

Основной Закон закрепляет главные принципы судебной системы - несменяемость и независимость судей, подчинение их только закону, недопустимость создания чрезвычайных судов, учреждение судов только законом. Обращает на себя внимание также норма об отмене смертной казни (ст. 102).

Органы прокуратуры в ФРГ действуют при судах соответствующего уровня.

По форме **территориального устройства** ФРГ является федерацией. Федеративное устройство страны установлено после Второй мировой войны, оно основано на территориальном принципе и имеет симметричный характер. Немецкие теоретики называют ФРГ "кооперативной федерацией", так как взаимоотношения федерации и земель (субъектов федерации), а также земель между собой основаны на сотрудничестве и взаимодействии. После объединения Германии в 1990 г. страна стала включать 16 земель, полностью равноправных между собой.

В Основном Законе ФРГ отсутствует специальный раздел о федеративном устройстве государства. Эти проблемы регулируются во всех разделах. Основной Закон требует, чтобы конституционный строй земель соответствовал основным принципам демократического, республиканского, социального, правового и светского государства, что федерация гарантирует соответствие конституционного строя земель требованиям Основного Закона. Конституция допускает возможность применения федерального принуждения. Оно возможно только в том случае, когда земля не выполняет возложенных на нее федеральным правом обязанностей. В данной ситуации Федеральное правительство с согласия Бундесрата может принять необходимые меры, чтобы побудить землю к выполнению своих обязанностей.

Основной закон *разграничивает полномочия между федерацией и землями*, причем делается это применительно к

224

законодательной и исполнительной сферам государственной деятельности отдельно.

Для разграничения компетенции в законодательной сфере используется *несколько видов компетенции*: исключительная компетенция федерации, конкурирующая компетенция федерации и земель, рамочная компетенция федерации и остаточная компетенция земель.

К *исключительной* компетенции федерации относятся 11 областей общественных отношений, например внешние сношения и оборона, гражданство федерации, валюта, денежное обращение, федеральные железные дороги и воздушное сообщение, сотрудничество федерации и земель и др. Перечень вопросов исключительной компетенции федерации является исчерпывающим (ст. 73).

Конкурирующая компетенция означает, что образующие ее вопросы могут регулироваться законодательством земель лишь в том случае и в той мере, когда и в какой мере они не урегулированы федеральными законами. Но федерация не вправе по своему усмотрению произвольно регулировать вопросы конкурирующей компетенции. Она может сделать это только тогда, когда существует необходимость в федеральном законодательном регулировании

в целях обеспечения единообразных условий жизни на территории всего государства или сохранения экономического единства страны. Перечень вопросов конкурирующей компетенции также является исчерпывающим и включает гражданское право, уголовное право и исполнение приговоров, судоустройство и судопроизводство, адвокатуру и нотариат, право союзов и собраний и т.д. (ст. 72, 74, 74 - а).

Рамочная компетенция федерации - это перечень вопросов, по которым федерация может издавать типовое законодательство, а земли - конкретизировать его. Причем типовые предписания могут издаваться лишь при наличии тех же условий, что и законы в рамках конкурирующей компетенции. Рамочная компетенция федерации охватывает вопросы правового положения лиц, состоящих на публичной службе земель или единиц местного самоуправления; общих принципов высшего образования, охраны природы и др. (ст. 75).

Вопросы, не включенные Основным Законом в три приведенных перечня полномочий, регулируются землями самостоятельно.

225

Устанавливая презумпцию их компетенции, Основной Закон определяет, что земли вправе законодательствовать в той мере, в какой конституция не предоставляет прав законодательства федерации (ст. 70).

Компетенция между федерацией и землями разграничивается и в сфере исполнительной деятельности. Согласно конституции *земли самостоятельно исполняют федеральные законы*, поскольку Основным Законом не установлено иное (ст. 83). Тем самым используются два вида компетенции: исключительная компетенция федерации и остаточная - земель. К предметам ведения федерации конституция относит иностранную службу, управление федеральными финансами, федеральные железные дороги и т.д. Но и по этим вопросам Федеральное правительство может поручить землям исполнение федеральных законов (ст. 85). Кроме того, федеральное правительство может по некоторым вопросам компетенции земель с согласия Бундесрата издавать общие административные предписания.

Основной Закон не содержит указаний *о государственной организации земель*. Такая организация установлена конституциями и законами самих субъектов федерации. Высший законодательный орган земли - выборный парламент, именуемый чаще всего *ландтагом*. В большинстве земель ландтаги однопалатные (лишь в Баварии парламент двухпалатный). Они избираются на четыре года или пять лет всеобщими равными прямыми выборами при тайном голосовании. Ландтаг принимает законы земли, формирует правительство, осуществляет контроль его деятельности. Правительство состоит из премьер - министра (министра - президента) и министров. Премьер - министр одновременно выполняет функции главы земли.

Основной Закон ФРГ регулирует вопросы организации власти на местах крайне скупой и фрагментарно. Более подробно соответствующие вопросы регламентируются конституциями и законодательством земель.

Местное территориальное деление в землях весьма разнообразно. Большинство земель делится на округа, уезды, общины; некоторые земли - только на уезды и общины. Крупные города приравниваются к уездам. Три города (Берлин,

226

Бремен и Гамбург) являются одновременно землями и делятся на районы, имеющие разный статус.

В округах действует только местное управление, олицетворяемое правительственным президентом, назначаемым правительством земли.

В уездах имеются и представительные органы самоуправления, и лица, осуществляющие государственное управление, - *ландраты* или уездные директора, подчиненные правительственным президентам.

В общинах существуют только самоуправленческие институты. Их структура различна. Везде действуют выборные коллегиальные представительные органы. Исполнительные органы имеют различный статус: они либо формируются представительными органами, либо их глава избирается населением и формирует состав исполнительной местной власти самостоятельно или при участии представительного органа.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Какова основа конституционного регулирования в ФРГ?
2. В чем заключаются различия между основными правами и конституционными правами, закрепленными в Основном Законе ФРГ?
3. Как регулируются в ФРГ вопросы гражданства?
4. Охарактеризуйте партийную систему ФРГ.
5. Какие органы государственной власти действуют в ФРГ?
6. Каков статус земель в ФРГ?

227

Лекция
СТРОЯ ИТАЛИИ

17.

ОСНОВЫ

КОНСТИТУЦИОННОГО

Действующая **Конституция Италии** была принята после падения диктатуры Муссолини в результате поражения страны во Второй мировой войне. Принятию Конституции предшествовало проведение в 1946 г. референдума о форме правления и одновременных выборов в Учредительное собрание, которое должно было разработать проект конституции. Референдум высказался за республиканскую форму правления, Учредительное собрание также было избрано и приступило к работе. Оно приняло новую Конституцию в конце 1947 г. После этого Конституция была промульгирована главой государства и с 1 января 1948 г. вступила в силу.

Конституция закрепила обширный круг прав и свобод, провозгласила народный суверенитет, объявила антифашизм официальной политикой государства, установила в качестве формы правления классическую парламентскую республику, а в качестве формы территориального устройства - унитаризм с широкой автономией.

Значительный удельный вес в Конституции имеют международно - правовые положения: о том, что внутренний порядок страны согласуется с общепризнанными принципами международного права, о том, что Италия отвергает войну как способ разрешения международных конфликтов, о возможности уступки государством ряда своих полномочий международным организациям и др. (ст. И).

В содержании Конституции Италии отчетливо проявилась и тенденция социализации конституций: положения

228

социального характера занимают в ней весьма заметное место.

По способу изменения итальянская Конституция является *жесткой*. Процедура пересмотра включает две стадии: принятие закона, изменяющего Конституцию, и его ратификацию. Принятие поправки осуществляется палатами парламента. Они же производят ратификацию. При этом между первым и вторым голосованиями должно пройти не менее трех месяцев и во втором голосовании поправка должна быть одобрена абсолютным большинством голосов в каждой палате. Конституция допускает возможность третьей стадии конституционного пересмотра. Если в течение трех месяцев после второго голосования 1/5 депутатов любой из палат парламента, или 500 тыс. избирателей, или пять областных советов потребуют проведения референдума по вопросу об одобрении закона, изменяющего Конституцию, такой закон выносится на референдум. На референдуме он считается одобренным, если за него подано большинство действительных голосов избирателей. Но референдум не может быть проведен, если при втором голосовании закон об изменении Конституции был принят большинством в 2/3 голосов. Предметом конституционного пересмотра не может быть республиканская форма правления (ст. 138).

В Конституции страны почти отсутствуют нормы о **гражданстве**. Данный институт регулируется Законом об итальянском гражданстве 1912 г. с последующими изменениями.

При приобретении гражданства *по рождению* доминирует "право крови": итальянским гражданином считается ребенок, любой из родителей которого является гражданином Италии. "Право почвы" применяется в тех случаях, когда "право крови" оказывается неприменимым:

если ребенок родился в Италии от неизвестных родителей, от родителей - апатридов или от родителей, являющихся гражданами государств, чье законодательство не предоставляет гражданство ребенку. Кроме того, гражданином Италии по рождению считается ребенок, найденный в стране покинутым, пока не будет доказано наличие у него гражданства другого государства.

Натурализоваться может иностранец, проживающий в Италии не менее 10 лет, заявивший о своей готовности отказаться

229

от иного гражданства. Указанный срок проживания сокращается для некоторых категорий лиц (например, находящихся на государственной службе Италии, иностранцев, родившихся в Италии, лиц, женатых на итальянках, и др.). Срок проживания в стране вообще не устанавливается в отношении иностранки, вышедшей замуж за итальянского гражданина.

Гражданство утрачивается в случаях принятия гражданства другого государства, переезда на постоянное место жительства в другую страну, поступления на военную или гражданскую службу к иностранному государству вопреки запрещению итальянского правительства, а также отказа от гражданства при переезде на постоянное место жительства в другую страну. Конституция запрещает лишение итальянского гражданства по политическим мотивам (ст. 22).

Регулированию **прав и обязанностей** посвящена первая часть итальянской Конституции. Она подразделяется на четыре главы: "Гражданские отношения", "Этико - социальные отношения", "Экономические отношения" и "Политические отношения", которыми регулируются соответствующие права и обязанности.

Конституционные нормы четко разделяют *права физических лиц* на *права человека и права гражданина*. Большая часть прав и свобод - это права человека.

Личные права, зафиксированные в Конституции, включают права на неприкосновенность личности и жилища, тайну переписки, свободу передвижения, собраний, манифестаций и ассоциаций (за исключением тайных и военных организаций), свободу совести, слова, печати, информации.

Значительное место отводится регулированию *социально - экономических прав*. Закрепляются право на труд при поощрении государством условий, делающих это право реальным; право на вознаграждение, соответствующее количеству и качеству труда и во всяком случае достаточное для обеспечения свободного и достойного существования; право трудящихся на образование профсоюзов и на защиту своих интересов, в частности право на забастовку. Среди социальных и культурных прав следует отметить права семьи, права родителей по воспитанию детей, права детей, рожденных вне брака, право на охрану здоровья, а для неимущих - на бесплатное лечение, право на образование, свободу

230

преподавания, творчества и научных исследований. В Конституции достаточно обстоятельно регулируется содержание права собственности. Закрепляется существование двух форм собственности в стране - государственной и частной. Регламентируются условия экспроприации частной собственности, отношения в области собственности на землю, в частности условия преобразования крупных поместий при поощрении мелкой и средней собственности. Вместе с тем закрепляется свобода предпринимательства, частной хозяйственной инициативы, которая, однако, не может нести ущерб безопасности, свободе или человеческому достоинству.

Весьма пристальное внимание уделяется в Конституции и *политическим правам*. К их числу относятся избирательное право, право на образование политических партий (партии должны соблюдать демократические принципы образования и деятельности), свобода петиций, право на равный доступ к государственной службе. Активное избирательное право предоставляется итальянским гражданам, достигшим 18 лет, а при проведении выборов в Сенат - 25 лет, не лишенным этого права за преступления или по другим основаниям. Например, на срок до 5 лет его лишаются банкроты. Не допускаются до участия в выборах и психически больные граждане. Возрастной ценз пассивного избирательного права составляет 25 лет для кандидатов в депутаты нижней палаты парламента, 40 - для сенаторов и 50 лет - для кандидатов в Президенты. В целях усиления гарантий реализации принципа всеобщего избирательного права

17 января 2000 г. и 23 января 2001 г. в ст. 48, 56, 57 Конституции Италии были внесены изменения, в соответствии с которыми для выборов в палаты Парламента образуется зарубежный избирательный округ. В этом округе в парламентских выборах участвуют граждане Италии, проживающие за границей. От них в каждую палату избирается установленное Конституцией число парламентариев.

Содержание Конституции предполагает также право граждан на участие в референдуме. Конституция предусматривает несколько видов референдума. Референдум по территориальным вопросам проводится в заинтересованных единицах при решении проблем изменения границ между ними, образования новых территориальных единиц,

231

их переименования. Конституционный референдум, как уже говорилось, имеет факультативный характер. Еще одним видом референдума, предусмотренным Конституцией, является отменительный референдум, или институт народного вето, проводимый по вопросу о прекращении действия существующих законов. Такой референдум может быть проведен по инициативе 500 тыс. избирателей или 5 областных советов с целью отмены (полностью или частично) действующего закона или акта, имеющего силу закона. Не могут быть вынесены на такой референдум акты, касающиеся государственного бюджета, амнистии и помилования, ратификации международных договоров. Имеются и некоторые временные ограничения.

Области сами устанавливают предписания о проведении референдумов на своей территории в своих статутах. Однако один из видов областных референдумов Конституция регламентирует. Это референдум, проводимый в связи с принятием нового устава области. Устав подлежит вынесению на областной референдум, если в течение 3 месяцев после его официального опубликования (которое осуществляется после принятия устава областным советом) 1/50 избирателей области или 1/5 областных советников потребуют этого. Устав вступает в силу, если на референдуме он одобрен большинством действительных голосов участников референдума (ст. 123 Конституции).

Взаимосвязанным с правом на участие в референдуме является право на народную инициативу. Такая инициатива, однако, может проявляться не только в отношении референдума. Посредством данного института осуществляется и законодательная инициатива: законопроект, подписанный не менее чем 50 тыс. избирателей, может быть внесен в любую палату парламента.

Конституционными *гарантиями прав и свобод* можно считать положения: о недопустимости лишения по политическим мотивам правоспособности и дееспособности, гражданства, своего имени; о том, что личные и имущественные обязанности могут устанавливаться только законом; праве каждого на судебную защиту и должную судебную процедуру; недопустимости обратной силы закона, устанавливающего ответственность; недопустимости выдачи граждан и выдачи иностранцев за политическое преследование;

232

презумпции невиновности; об отмене смертной казни (кроме случаев, предусмотренных военными законами на время войны); о недопустимости негуманных наказаний. В Конституцию Италии 23 ноября 1999 г. было внесено дополнение, содержащее уголовно - процессуальные права - гарантии обвиняемого: быть информированным в кратчайшие сроки о характере предъявленного обвинения; иметь достаточно времени для подготовки своей защиты; задавать вопросы свидетелям; вызывать свидетелей, дающих показания в пользу обвиняемого; пользоваться в ходе процесса услугами переводчика.

Конституция закрепляет не только права, но и обязанности человека и гражданина: обязанность всех платить налоги, трудиться и получить начальное образование, обязанность граждан защищать Родину, нести воинскую службу в соответствии с законом, участвовать в выборах.

Конституция регулирует основы статуса политических партий: закрепляется свобода объединения в них граждан, определяется их главная функция - содействие определению национальной политики демократическим путем, запрещается восстановление в какой бы то ни было форме фашистских партий (ст. 49, ч. 1 ст. XII Переходных и заключительных положений). В текущем законодательстве регламентируется в основном финансовая сторона деятельности партий. Закон об участии государства в финансировании политических партий 1974 г.

предусматривает финансовую поддержку лишь партийных фракций в Палате депутатов (нижней палате итальянского парламента), причем пропорционально их численности в палате.

Закон устанавливает также порядок поступления денежных взносов частных организаций в пользу партий. Такие взносы могут вноситься только при условии одобрения их руководящим органом соответствующей организации и обязательном отражении в балансе общества. Предельно допустимые суммы взносов не устанавливаются. Любая форма финансирования политических партий со стороны органов и учреждений публичной власти и их должностных лиц запрещена.

В Италии сложилась *многопартийная система* с традиционным уклоном в сторону двухполюсности. До начала 1990 - х г. наиболее влиятельными были Христианско - демократическая

233

партия (консервативная, правоцентристская партия с клерикальным оттенком, которая в большинстве случаев составляла относительное парламентское большинство, ее лидеры формировали правительство) и Коммунистическая партия - сильное левое оппозиционное образование. В начале 1990 - х гг. произошла перегруппировка сил. Обе ведущие партии прекратили существование. Партии либерального направления образовали *правоцентристский блок "Полюс свободы"*, в который вошли движение "Вперед, Италия!", Национальный альянс и Христианско - демократический центр. Левоцентристские партии объединились в блок *"Оливковое дерево"*, который составляют Итальянская народная партия (левое крыло бывшей Христианско - демократической партии), партия "Левые демократы" (бывшие коммунисты), партия "Итальянское обновление" и движение зеленых. Самостоятельно выступает сепаратистская *Северная лига*.

Традиционно значительную роль в политической системе Италии играет католическая церковь. Конституция устанавливает, что государство и церковь независимы и суверенны в своих сферах. Она провозглашает равноправие всех религий и церквей (ст. 7, 8).

Италия - это классическая **парламентарная республика**.

Парламент Италии двухпалатный. Он состоит из Палаты депутатов и Сената Республики. *Палата депутатов* включает 630, а *Сенат* - 315 членов, избираемых на пять лет путем всеобщего равного прямого тайного голосования. В том числе в нижнюю палату избирается 12, а в верхнюю - шесть парламентариев от зарубежного избирательного округа. С 1993 г. палаты избираются по мажоритарно - пропорциональной избирательной системе: 25% мест в обеих палатах распределяется по пропорциональной системе, а 75% - по мажоритарной системе относительного большинства. При этом многомандатные избирательные округа для проведения выборов по пропорциональной избирательной системе представляют собой области. Лишь несколько наиболее крупных областей делятся на два или три округа. Для избрания депутатов по мажоритарной системе области (или их части) делятся на более мелкие одномандатные избирательные округа. При распределении мандатов

234

в Палате депутатов по пропорциональной системе применяется метод наибольшего остатка с использованием квоты Т. Хэра и 4% - ного заградительного пункта. Мандаты сенаторов в рамках пропорциональной системы распределяются по методу д'Ондта (заградительный барьер отсутствует).

Состав Палаты депутатов является полностью выборным. В состав же Сената помимо избираемых членов входят все бывшие президенты, если они не откажутся от этого. Кроме того, действующий Президент может пожизненно назначить сенаторами пять граждан, прославивших Родину выдающимися достижениями в социальной, научной, художественной или литературной областях (ст. 59 Конституции).

Статус парламентариев характеризует ряд правил о несовместимости. Недопустимо членство одного лица одновременно в двух палатах. Парламентарии не могут быть членами Конституционного суда, Высшего совета магистратуры, Национального совета экономики и труда, руководителями, администраторами, членами ревизионных комиссий предприятий, принадлежащих государству или им финансируемых, мэрами коммун с населением более 20 тыс. жителей, провинциальными и областными советниками, префектами, супрефектами,

высшими чиновниками полиции, судьями, высшими офицерами вооруженных сил, иметь профессиональные отношения с другими государствами. Перечисленные лица могут быть избранными в парламент, если они освободят занимаемые должности за 180 дней до окончания срока полномочий парламента или в течение 7 дней после роспуска. Депутаты палат обладают иммунитетом и indemnитетом.

Палаты заседают раздельно, кроме установленных в законе случаев совместных заседаний (выборы Президента, назначение судей Конституционного суда, членов высшего совета магистратуры и т.д.). Каждая палата принимает собственный регламент. Руководящими органами палат являются председатель, его заместители, бюро. В палатах действуют постоянные комиссии, профиль которых в основном дублирует компетенцию министерств. Депутаты могут объединяться в партийные фракции.

Парламент *работает в сессионном порядке*, собираясь на две сессии в году: весеннюю и осеннюю. Они продолжаются

235

большую часть года. Чрезвычайные сессии могут созывать председатели палат, Президент республики и 1/3 часть депутатов любой палаты. Если одна палата собирается на чрезвычайную сессию, то вторая палата собирается по праву. Заседания палат являются публичными. Решение о проведении публичного заседания может быть принято палатой по просьбе Правительства, председателя партийной фракции или группы парламентариев (например, в Палате депутатов - 10 парламентариями).

Компетенция парламента является *абсолютно неопределенной*. Это означает, что он может принимать законы по любому вопросу, не отнесенному к компетенции других органов государственной власти, автономий и местного самоуправления.

Законодательный процесс начинается со стадии внесения законопроекта. Законопроект может быть внесен в любую палату парламента. Правом законодательной инициативы обладают парламентарии, Правительство, областные и муниципальные советы, Национальный совет экономики и труда, группы избирателей численностью не менее 50 тыс. человек. Но большинство из этих субъектов в праве законодательной инициативы Конституцией ограничено. Так, внесение законопроектов по некоторым вопросам зарезервировано за Правительством (бюджет, ратификация международных договоров и др.). Области могут вносить проекты, касающиеся только вопросов своей компетенции. Очень ограничена сфера законодательной инициативы муниципальных советов: их проекты могут касаться только образования новых провинций и областей или изменения границ между ними. Проекты, исходящие от Национального совета экономики и труда, должны затрагивать лишь социально - экономические проблемы.

Все законопроекты, предусматривающие новые расходы, должны указывать их суммы и источники покрытия. Каждый проект представляется в постатейном виде. Он проходит обычно три чтения. Если законопроект отклонен, он может быть внесен в Парламент снова только по истечении 6 месяцев после отклонения. Естественно, исключение сделано для бюджета.

Особенность законодательного процесса в Италии - в значительной роли *парламентских комиссий*. Палаты вправе

236

передавать комиссиям законодательные полномочия. Не могут быть делегированы лишь права на принятие законов о конституционном пересмотре, о бюджете, избирательных и делегирующих законов, законов, ратифицирующих международные договоры. Они всегда принимаются при соблюдении нормальной процедуры. Кроме того, закон может быть возвращен из комиссии в палату, если того потребует Правительство, десятая часть членов палаты или пятая часть самой комиссии.

В законодательном процессе палаты полностью равноправны: закон считается принятым только в том случае, если он принят обеими палатами в идентичной редакции. После этого он передается Президенту для промюльгации. Президент промюльгирует закон в течение месяца. В пределах этого срока он может отвергнуть закон, принятый палатами, и потребовать его повторного рассмотрения. Президентское *вето* считается преодоленным, если за закон в прежней редакции проголосует абсолютное большинство депутатов каждой палаты.

Конституция предусматривает *возможность делегирования* Парламентом своих *законодательных полномочий Правительству*. Делегирующий закон должен содержать цель и предмет делегирования, основные принципы делегируемых актов, время, в течение которого Правительство может законодательствовать от имени Парламента. Не могут быть делегированы полномочия по принятию законов, связанных с изменением Конституции, проведением выборов, законов о бюджете и ратифицирующих международные договоры.

Кроме того, Правительство может принимать декреты, имеющие силу закона, в случаях особой необходимости и срочности. Эти декреты должны быть представлены Парламенту для утверждения в тот же день, а если Парламент не заседает, он должен быть созван в течение пяти дней. Декреты теряют силу с момента их издания, если они не получили одобрения Парламента в течение 60 дней после их опубликования.

Парламент осуществляет *контроль над деятельностью Правительства*. Формами контроля являются устные и письменные вопросы, ответы на которые обязательны, интерpellации, расследовательские комиссии. Результатом

237

контроля может стать парламентская ответственность Правительства. Она осуществляется в форме принятия резолюции недоверия. Резолюция может быть принята любой палатой большинством голосов по инициативе 1/10 ее членов. Резолюция обсуждается по истечении трех дней с момента внесения. Правовым последствием ее принятия становится отставка Правительства.

В сфере внешней политики Парламент ратифицирует международные договоры, объявляет войну. В судебной области он назначает третью часть членов Конституционного суда, третью часть Высшего совета магистратуры, объявляет амнистию, на совместном заседании решает вопрос о предании суду Президента Республики, председателя Совета министров и министров.

Президент определен Конституцией как глава государства, олицетворяющий национальное единство (ст. 87). Президент избирается Парламентом на совместном заседании его членов. В выборах участвуют по три делегата от каждой области, которые избираются областными советами. Лишь область Валле - д'Аоста направляет одного представителя. Конституция требует, чтобы при избрании делегатов от областей было обеспечено представительство оппозиции (ст. 83). Число делегатов от областей намного меньше количества парламентариев, участвующих в выборах Президента, поэтому исход таких выборов определяют именно парламентарии. Президентом может стать гражданин Италии, которому исполнилось 50 лет и который пользуется гражданскими и политическими правами. Избрание Президента производится тайным голосованием с использованием мажоритарной системы квалифицированного большинства: кандидат считается избранным, если за него проголосует 2/3 от общего числа членов собрания. После третьего голосования достаточно абсолютного большинства. Столь жесткие требования обуславливают то обстоятельство, что Президента обычно удается избрать после множества туров голосования. Президент избирается на семь лет. Пост Президента не совместим ни с какой другой должностью. Он получает вознаграждение, размер которого устанавливается законом (ст. 84).

Президент имеет широкие полномочия. Он назначает выборы палат и определяет день начала первой сессии нового

238

созыва, направляет палатам послания, санкционирует внесение Правительством законопроектов; промульгирует законы, обладая правом вето; издает декреты, имеющие силу закона; в случаях, предусмотренных Конституцией, назначает референдум. Заслушав председателей палат, Президент может распустить обе палаты или одну из них (это право не может быть использовано в последние шесть месяцев полномочий Президента). В случаях, предусмотренных законом, Президент назначает должностных лиц государства. Он аккредитует и принимает дипломатических представителей, ратифицирует международные договоры (в предусмотренных законом случаях - с разрешения Парламента). Президент является Верховным главнокомандующим Вооруженными силами страны, в этом качестве он председательствует в Верховном совете обороны, по решению палат объявляет войну. Президент обладает и некоторыми полномочиями в сфере судебной власти. Он

председательствует в Высшем совете магистратуры, может осуществлять помилование и смягчать наказание. Президент жалует знаки отличия Республики (ст. 87).

Широкий круг президентских полномочий в значительной мере подрывается *необходимостью* их *контрассигнатуры*. Все акты Президента требуют контрассигнации министров, предложивших их принятие. Именно министры несут ответственность за соответствующий акт. В случаях, указанных в законе, акты Президента контрассигнуются Премьер - министром (ст. 89).

Конституция устанавливает принцип неответственности Президента за действия, совершенные во время исполнения им своих функций. Исключения составляют государственная измена или посягательство на Конституцию. В этом случае Президент предается суду на совместном заседании палат Парламента абсолютным большинством голосов парламентариев (ст. 90). По существу дело рассматривает Конституционный суд.

Если Президент не в состоянии осуществлять свои функции, их выполняет председатель Сената. Основаниями досрочного прекращения полномочий Президента являются согласно Конституции его смерть, отставка или длящееся препятствие к исполнению президентских функций. В этом случае Председатель Палаты депутатов назначает выборы

239

нового Президента в течение 15 дней. Более длительный срок может быть установлен, если парламент распущен или остается меньше трех месяцев до истечения срока его полномочий (ст. 86).

Правительство Италии официально именуется Советом министров. Он состоит из Председателя и министров. *Формально* и Председатель Совета министров, и министры *назначаются Президентом Республики* (ст. 92). Но на деле решающую роль в его формировании играет Парламент, поскольку Конституция предусматривает *необходимость* *получения* вновь сформированным Правительством в течение 10 дней после формирования *доверия Парламента*. Кроме того, за свою деятельность, как уже отмечалось, Правительство ответственно перед обеими палатами Парламента.

Особую роль в деятельности Правительства играет его *Председатель*. Он руководит его деятельностью и несет за нее ответственность, обеспечивает единство проводимой министрами политики, поощряет и координирует их работу (ст. 95). Министры коллегиально ответственны за деятельность Совета министров и индивидуально - за деятельность своих ведомств.

Компетенция Совета министров специально не оговорена в Конституции Италии. Он осуществляет чисто исполнительную деятельность (законотворчеством он может заниматься только в случае делегирования ему соответствующих полномочий Парламентом). Но институт контрассигнатуры обуславливает то, что Правительством фактически осуществляются полномочия Президента.

Конституция предусматривает *ограниченный иммунитет членов Правительства*. Преступления, совершенные Председателем и министрами в период пребывания в должности, хотя и рассматриваются в порядке обычного судопроизводства, но только с разрешения палат Парламента, причем даже после прекращения членами Правительства своих полномочий (ст. 96).

Особенность итальянской Конституции - *регламентация* в особом отделе статуса **вспомогательных органов**, предназначение которых состоит в оказании содействия Парламенту и Правительству в выполнении ими своих функций. Вспомогательные органы наделены и некоторыми полномочиями, осуществляемыми ими самостоятельно. К числу

240

вспомогательных органов конституционного значения относятся Национальный совет экономики и труда, Государственный совет и Счетная палата.

Национальный совет экономики и труда формируется на корпоративной основе из представителей профсоюзов, организаций предпринимателей, объединений лиц свободных профессий иных "групп интересов" и экспертов. Его состав и порядок формирования установлены законом. Совет является консультативным органом Парламента и Правительства по экономическим и социальным вопросам. Он обладает правом законодательной инициативы (ст. 99).

Государственный совет - это консультативный орган Правительства по юридическим вопросам и одновременно высший орган административной юстиции.

Счетная палата осуществляет предварительный контроль над законностью финансовых актов Правительства, за исполнением государственного бюджета, за финансовой деятельностью некоторых организаций, пользующихся содействием государства. О результатах своей контрольной деятельности палата докладывает Парламенту.

Конституция гарантирует независимость Государственного совета и Счетной палаты от Правительства (ст. 100).

Конституционный суд Италии - это орган конституционного контроля. Конституция не включает его в судебную систему, а провозглашает одной из важнейших конституционных гарантий (разд. VI ч. II). Конституционный суд был учрежден Конституцией 1947 г. (впервые в истории Италии), но образован лишь в 1956 г. Суд включает 15 судей, назначаемых на девять лет без права повторного назначения. Они назначаются по 1/3: Президентом Республики, Парламентом на совместном заседании палат и высшей магистратурой - общей и административной. Судьи Конституционного суда назначаются из числа судей высших общих и административных судов, в том числе находящихся в отставке, профессоров права университетов и адвокатов с 20 - летним стажем. Суд избирает из числа своих членов Председателя, срок полномочий которого составляет три года. Возможно неоднократное избрание Председателем одного лица. Конституция устанавливает несовместимость должности судьи Конституционного суда с обязанностями члена Парламента или областного совета, с адвокатской и иной деятельностью, указанной в законе (ст. 135).

241

В полномочия Конституционного суда входит рассмотрение споров о конституционности законов и имеющих силу закона актов государства и областей; споров о компетенции между различными органами государства, между государством и областями, между отдельными областями; обвинения, выдвинутого Парламентом против Президента Республики (ст. 134). В последнем случае в заседании Конституционного суда участвуют не только его ординарные судьи, но и 16 членов суда, назначаемых по жребию из списка граждан, обладающих правом избрания в сенаторы. Этот список составляется Парламентом каждые девять лет путем выборов (ст. 135).

В случае объявления судом какого - либо акта неконституционным он утрачивает юридическую силу со дня, следующего за днем опубликования решения суда (ст. 136).

Судьи и прокуроры Италии образуют **магистратуру**. Ее статус регламентируется в разд. IV ч. II Конституции. В нем получил закрепление комплекс принципов судебной власти. В соответствии с Конституцией правосудие отправляется именем народа, судьи подчиняются только закону, только законом могут быть учреждены судебные должности и органы, чрезвычайные суды запрещены, к отправлению правосудия в соответствии с законом могут привлекаться граждане, не принадлежащие к магистратуре. 23 ноября 1999 г. в ст. III Конституции Италии было внесено дополнение, расширяющее перечень конституционных принципов судебной власти. Новые положения Конституции установили такие основы судопроизводства, как состязательность и равноправие сторон в судебном процессе перед беспристрастным судьей, возможность формирования доказательств, как правило только в ходе судебных прений, а также комплекс гарантий прав обвиняемого.

Судебная система Италии делится на две ветви: систему общих судов и систему административных судов. Систему общих судов образуют консилиаторы (мировые судьи), преторы, трибуналы, апелляционные суды и Кассационный суд.

Консилиаторы, рассматривающие малозначительные гражданские дела, образуют основание судебной системы. Их должности неоплачиваемые и не требуют юридического образования. Мировые судьи действуют по одному в каждой коммуне.

242

Преторы, которых в стране около 1 тыс., являются апелляционной инстанцией по отношению к консилиаторам, а также рассматривают по первой инстанции некоторые гражданские и уголовные дела.

Трибуналы разрешают апелляционные жалобы на решения и приговоры преторов и слушают более значительные уголовные и гражданские дела по первой инстанции. Их в целом по стране насчитывается около 150. Наиболее серьезные уголовные дела трибуналы слушают с участием присяжных.

Апелляционные суды, которых в стране 23, занимаются рассмотрением гражданских и уголовных дел, поступающих из трибуналов. Небольшую категорию дел они слушают по первой инстанции. При них также создаются суды присяжных, которые в апелляционном порядке рассматривают жалобы на приговоры судов присяжных трибуналов.

Деятельность преторов, трибуналов и апелляционных судов строится по системе судебных округов, границы которых не совпадают с границами территориальных единиц.

Кассационный суд - высший судебный орган системы общих судов. Он является кассационной инстанцией по отношению к решениям апелляционных судов. В его функции входят также обеспечение единства судебной практики, рассмотрение споров о компетенции между судами.

Система административных судов состоит из двух подсистем. Это система общих административных судов во главе с Государственным советом и система специальных административных судов, возглавляемая Счетной палатой.

Главным органом судейского сообщества является Высший совет магистратуры.

По территориальному устройству Италия - унитарное государство. Система территориального деления страны является трехзвенной, включает три звена: области, провинции и коммуны. Все они характеризуются Конституцией как автономные образования (ст. 115, 128). Но если принципы, на основе которых области определяют свои функции и компетенцию, установлены Конституцией страны, то в отношении провинций и коммун это делают законы Республики. В частности, Конституция устанавливает основы компетенции областей (ст. 117). При этом провинции и коммуны характеризуются Конституцией не только как

243

автономные образования, но и как единицы государственного и автономного деления (ст. 129).

В пределах своей компетенции *области* имеют право издавать законы. Все это позволяет заключить, что области обладают большей степенью самостоятельности, чем провинции и коммуны. Области разделены на *две категории*: области с общим статусом и области со специальным статусом. Статус областей первой группы (их 15) урегулирован конституционными и законодательными нормами, общими для всех этих областей. Специальный статус остальных пяти областей, в которых проживают национальные меньшинства либо которые характеризуются островным положением (Сицилия и Сардиния), имеют различный, отличающийся друг от друга статус.

Каждая область принимает свой *статут*, выполняющий роль ее основного закона. Статут принимается и изменяется областным советом. Конституция Италии устанавливает усложненную процедуру его принятия. Статут принимается путем двойного вотума, причем промежуток между двумя голосованиями в областном совете не должен быть менее двух месяцев. Статут может быть вынесен на областной референдум, если в течение трех месяцев после его официального опубликования этого потребуют 1/50 избирателей области или 1/5 областных советников. На референдуме статут считается принятым, если за него проголосовало более половины избирателей области, чьи бюллетени признаны действительными (ст. 123 Конституции). До внесения в Конституцию Италии поправок от 22 ноября 1999 г. областные уставы нуждались в утверждении законом Республики, новая редакция ст. 123 этого не требует.

Компетенция областей (ст. 117) включает организацию собственных органов государственной власти, установление границ между коммунами, регулирование вопросов общественной благотворительности, санитарной и больничной помощи, градостроительства, туризма, гостиничного дела, сельского хозяйства, организацию городской и сельской полиции и другие вопросы, указанные конституционными законами. Причем по вопросам своей компетенции области вправе принимать законы и осуществлять административную деятельность. Области со специальным статусом обладают более широкими полномочиями.

244

Каждая область имеет *собственные органы власти*. Это областной совет, джунта и ее председатель. Советы являются представительными и законодательными органами, избираемыми непосредственно населением. Джунты - исполнительные органы областей. Джунта возглавляется председателем, который в настоящее время избирается непосредственно населением области (если иное не установлено законодательством области). Председатель джунты самостоятельно назначает и смещает с должности членов джунты. Такой порядок формирования джунты установлен новой редакцией ст. 122 Конституции Италии, которая была принята Конституционным законом от 22 ноября 1999 г. (до этого Конституция требовала, чтобы и председатель джунты, и весь ее состав избирались областным советом из числа его депутатов).

Председатель джунты представляет область во взаимоотношениях с высшими органами Республики и другими областями, промульгирует законы, принимаемые областным советом, принимает собственные постановления, координирует работу джунты, несет за нее ответственность, выполняет административные функции, делегированные государством области (ст. 121 Конституции).

Статья 126 Конституции Италии предусмотрела право областного совета выражать недоверие председателю джунты. Предложение об этом должно быть подписано не менее чем 1/5 советников. Недоверие считается выраженным, если за него проголосовало абсолютное большинство от общего числа советников. Голосование является поименным. Обсуждение вопроса о недоверии председателю джунты не может начаться ранее чем через 3 дня после внесения предложения об этом. Выражение недоверия председателю джунты, а также досрочное прекращение его полномочий по другим основаниям (его смещение Президентом страны, смерть, отставка, невозможность осуществления полномочий) влекут одновременно отставку всего состава джунты и роспуск областного совета. Те же последствия влечет одновременная отставка большинства депутатов совета.

В области имеется не только самоуправление, но и *государственное управление*, представленное правительственным комиссаром. Он осуществляет административный надзор за деятельностью областных советов. Но Конституция предусматривает не только эту форму контроля центра над областной автономией.

245

Согласно ст. 126 Конституции Президент Республики может распустить областной совет и сместить председателя джунты за совершение действий, противоречащих Конституции, а также за серьезное нарушение закона. Роспуск может наступить и по соображениям государственной безопасности.

Области делятся на *провинции* (их около 100). В них также действуют органы самоуправления (избираемые населением советы и джунты, формируемые советами) и государственного управления (префекты, подчиненные министру внутренних дел).

Наконец, низовое звено территориального деления - *коммуны*, которых насчитывается в стране приблизительно 8 тысяч. Органы самоуправления коммуны включают совет, а также избираемую им джунту и мэра. Последний исполняет также функции представителя центральной власти в коммуне. Объем компетенции этих территориальных единиц невелик. Он включает управление некоторыми социальными службами, школьным делом и т.п.

Изменение границ провинций и образование новых провинций в соответствии с Конституцией осуществляется законом Республики, который принимается по инициативе заинтересованных коммун и после консультаций с соответствующей областью. Изменение границ и названий коммун, а также образование новых коммун осуществляется законом области с учетом мнения заинтересованного населения (ст. 133).

Вопросы и задания для самопроверки

1. Чем было вызвано принятие Конституции Италии? Каковы ее особенности?
2. Каким нормативным актом регулируются в Италии вопросы гражданства?
3. Назовите основные закрепленные в Конституции Италии права физических лиц?
4. Как Конституция Италии регулирует статус политических партий?

5. Охарактеризуйте государственный режим Италии и систему государственных органов страны.
6. Опишите систему территориального деления Италии.

246

Лекция 18. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА
КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

Действующая **Конституция КНР** была принята в 1982 г. Всекитайским собранием народных представителей. Она является Основным законом социалистического типа. Так, преамбула Конституции закрепляет принцип "продолжения классовой борьбы при диктатуре пролетариата". Более того, подчеркивается, что борьба против "внутренних и внешних вражеских сил и элементов, подрывающих социалистический строй, в определенных рамках и определенных формах будет существовать еще в течение длительного времени". Статья 1 Конституции определяет КНР как "социалистическое государство демократической диктатуры народа, руководимого рабочим классом и основанного на союзе рабочих и крестьян". В преамбуле Конституции закрепляется руководящая роль Коммунистической партии Китая (КПК) в осуществлении "социалистической модернизации", а также идеологической платформы государства (идеи марксизма - ленинизма, Мао Цзэдуна и Дэн Сяопина). Впрочем, следует отметить, что в последние годы в Конституцию были внесены поправки, направленные на некоторое смягчение ее идеологизированного, классового подхода к регулированию многих вопросов, на восприятие некоторых ценностей классического конституционализма. Изменения были внесены 15 марта 1999 г. Всекитайским собранием народных представителей. Так, в преамбуле появились положения о сохранении курса на открытость, о содействии государства развитию социалистической рыночной экономики. В ст. 5 Конституции Китай характеризуется теперь

247

как социалистическое правовое государство. В ст. 28 Конституции задача государства по обеспечению принципа законности стала формулироваться как "подавление предательства и прочей преступной деятельности, подрывающей безопасность государства", в то время как до внесения изменений речь в данной статье шла о подавлении "контрреволюционной деятельности".

Как и другие социалистические конституции, Основной закон КНР *не упоминает о принципе разделения властей*. Вместо него основными принципами организации государства объявляются демократический централизм и полновластие выборных коллегиальных органов - собраний народных представителей, которые формируют все остальные органы государственной власти и которым все они подотчетны.

Конституция не признает естественного характера прав и свобод: они предоставляются социалистическим государством, а их использование должно служить целям социалистического строительства.

Особенность нынешней китайской модели социализма - множественность форм собственности, которые, однако, неравноправные. В ст. 6 закреплено доминирование общественной собственности в экономике, вместе с тем провозглашается ее параллельное развитие и сосуществование с другими формами собственности, в том числе с частной собственностью. Если ранее Конституция весьма категорично заявляла, что задача социалистической собственности заключается в ликвидации эксплуатации человека человеком и осуществлении принципа "от каждого по способностям, каждому - по труду", то после вступления в марте 1999 г. в силу поправок Конституция допускает существование наряду с распределением по труду других принципов распределения, что в наибольшей степени способствует развитию предпринимательства и других экономических свобод. Однако невозможно не обратить внимание на то, что Конституция объявляет о сочетании несочетаемого, утверждая, что "государство осуществляет социалистическое рыночное хозяйство" (ст. 15).

Как и многие социалистические конституции, Основной закон КНР грешит фиктивностью, декларативностью многих положений, отсутствием механизмов их реализации.

248

Например, права и свободы не подкреплены прочными судебными гарантиями, а принцип полновластия народных собраний - постоянным профессиональным характером их деятельности.

Вместе с тем Конституция *впитала* некоторые *общераспространенные идеи конституционализма*: принципы народного суверенитета и правового государства, значительный круг прав и свобод и их государственную защиту, объявление задачей государства улучшение условий жизни граждан и т.д.

Конституция КНР является *жесткой*. Она изменяется по предложению Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей или 1/5 от общего числа депутатов ВСНП. Решение о внесении поправок принимается большинством в 2/3 депутатов ВСНП.

Поскольку в Конституции КНР речь идет в основном о правах граждан, вопросы **гражданства** имеют для определения статуса физических лиц особое значение. Между тем, в Конституции имеется лишь самое общее упоминание о данном институте. Комплексное регулирование вопросов гражданства осуществляется Законом о гражданстве КНР 1980 г. Закон предусматривает приобретение гражданства *по рождению* на основании "права крови". На основании "права почвы" гражданство по рождению приобретено быть не может. Однако впоследствии лицо, которое родилось в КНР от родителей - лиц без гражданства и постоянно проживает в нем, может приобрести гражданство КНР *по заявлению*. Кроме того, иностранцы и лица без гражданства могут приобрести китайское гражданство, если они проявят готовность соблюдать Конституцию КНР и ее законы, а также удовлетворяют одному из следующих условий: являются близкими родственниками граждан КНР, постоянно проживают в Китае, имеют иные надлежащие основания.

Основания утраты гражданства КНР - постоянное проживание граждан КНР на территории другого государства и приобретение ими добровольно гражданства данного государства; удовлетворение в установленном порядке ходатайства лица об утрате гражданства; приобретение детьми граждан КНР, постоянно проживающих за границей, гражданства иного государства по рождению.

249

Закон допускает *восстановление* китайского гражданства, но запрещает двойное гражданство.

Регламентации **прав и свобод** личности посвящена вторая глава Конституции КНР. Особенности конституционного статуса личности являются:

- отрицание естественного происхождения прав и свобод;
- отсутствие разделения конституционных прав на права человека и права гражданина, а также национального правового режима для иностранцев: статус граждан и иностранцев разграничивается, при этом большая часть конституционных прав адресована гражданам КНР;
- наличие прав особой категории граждан - трудящихся;
- отсутствие некоторых важнейших основных прав - права на жизнь и свободу, а также свободы мысли, передвижения, выбора места жительства и др.;
- социалистическая направленность прав человека, их подчиненность целям и задачам строительства социализма в КНР;
- слабая регламентация судебных гарантий прав личности;
- наличие достаточно большого числа обязанностей.

Среди *политических прав*, которыми открывается конституционный перечень прав и свобод, Конституция наделяет граждан правом избирать и избираться, свободой слова, печати, собраний, союзов, уличных шествий и демонстраций, правом обращаться с критикой или предложениями в адрес любых государственных органов или государственных служащих. Регламентируя избирательное право, конституция устанавливает, что правом избирать обладают все граждане КНР, достигшие 18 лет, независимо от национальной и расовой принадлежности, пола, рода занятий, социального происхождения, вероисповедания, образования, имущественного положения и оседлости. Исключение составляют лица, лишенные политических прав по закону. К числу таких лиц относятся душевнобольные, которые не в состоянии осуществлять избирательные права (факт неспособности

устанавливают избирательные комиссии), лица, лишенные судом политических прав за "контрреволюционные преступления", а также приговоренные к смертной казни или пожизненному лишению свободы. Пассивным избирательным

250

правом обладают граждане, имеющие право избирать. При этом возрастной ценз для избрания лица депутатом собрания народных представителей любого уровня, включая ВСНП, составляет 18 лет, а для избрания Председателем КНР или его заместителем - 45 лет.

К числу *социально - экономических прав*, которым Конституция уделяет наибольшее внимание, относятся право на труд, отдых, пенсионное обеспечение по старости, болезни и нетрудоспособности, право собственности и наследования, право на образование, свобода научно - исследовательской деятельности и творчества. Следует отметить и значительное число прав, связанных с брачно - семейными отношениями: свобода брака, государственная защита семьи и брака, материнства и младенчества. Запрещается жестокое обращение со стариками, женщинами и детьми.

Перечень конституционных прав замыкают *личные права и свободы*: право на свободу и неприкосновенность личности, на неприкосновенность чести и достоинства, свобода совести, свобода и тайна переписки, неприкосновенность жилища, право на компенсацию государством ущерба, причиненного государственными органами или государственными служащими.

Конституция КНР, как и другие социалистические конституции, содержит *значительное количество обязанностей*. Это обязанности соблюдать Конституцию и законы страны, хранить государственную тайну, беречь общественную собственность, соблюдать трудовую дисциплину и общественный порядок, уважать нормы общественной морали, охранять безопасность, честь и интересы родины, защищать Отечество и отражать агрессию (воинская служба и участие в народном ополчении являются почетными обязанностями граждан), защищать единство государства и сплоченность всех национальностей страны, платить налоги в соответствии с законом, трудиться, учиться, обязанность родителей содержать и воспитывать несовершеннолетних детей, а совершеннолетних детей - содержать и поддерживать родителей. Специфическая конституционная обязанность супругов - осуществлять планирование рождаемости.

В качестве ограничения прав и свобод Конституция КНР устанавливает недопустимость при их осуществлении нанесения

251

ущерба интересам государства, общества и коллектива, а также правам и свободам других граждан.

В КНР действует девять **политических партий**, но фактически партийную систему страны можно охарактеризовать как *однопартийную*, так как Конституция провозглашает *руководящую роль одной партии* - Коммунистической партии Китая. Это обуславливает некоторые другие особенности политической системы Китая. Во - первых, это отсутствие самостоятельного значения у всех остальных партий: руководящая роль КПК исключает их оппозиционную деятельность, они должны лишь содействовать ей в деле строительства социализма, подчиняясь ее решениям. Во - вторых, установление руководящей роли КПК привело к тесному переплетению партийных и государственных функций, наиболее ярким проявлением которого выступает принятие органами КПК (съездами и Центральным комитетом) решений, обязательных для всего общества.

В китайской литературе отмечается, что в последнее время деятельность всех партий в КНР оживилась: после длительного перерыва прошли их съезды, активизировалась их текущая работа. Тем не менее говорить о реальной многопартийности пока рано.

Особенность политической системы КНР - наличие *Единого фронта* - объединения всех общественных формирований, действующих в стране, под руководством КПК. Статус фронта нашел отражение в Конституции КНР, преамбула которой определяет Единый фронт как широкий патриотический союз различных демократических партий и народных организаций, объединяющий всех социалистических тружеников, поддерживающих социализм, и патриотов, поддерживающих объединение родины. Центральный орган Единого фронта - Народный политический консультативный совет, формируемый из представителей входящих в состав

фронта объединений. В его рамках осуществляется согласование позиций общественных объединений по различным вопросам. Но поскольку фронт действует под руководством КПК, фактически он используется для осуществления через него контроля коммунистов за деятельностью всех общественных объединений, входящих в его состав.

252

По **форме правления** КНР - *советская республика* со всеми специфическими ее признаками:

- отрицание принципа разделения властей;
- провозглашение полновластия собраний народных представителей, образующих единую систему;
- непрофессиональный и непостоянный характер деятельности собраний народных представителей (они собираются на очередные сессии всего на несколько дней в году), который подрывает принцип полновластия собраний и превращает их в некомпетентные и декоративные органы, неспособные реально контролировать деятельность партийно - государственного бюрократического аппарата;
- отсутствие в представительных органах партийных фракций и оппозиции, которые исключаются существованием в стране однопартийной системы.

Государственный режим КНР с учетом перечисленных особенностей следует охарактеризовать как *партократический*. Он означает, что доминирующим элементом политической элиты является аппарат одной постоянно находящейся у власти партии.

В систему высших органов государственной власти входят Всекитайское собрание народных представителей, его Постоянный комитет, Председатель КНР, Государственный совет, Верховный народный суд.

Согласно Конституции КНР **Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП)** - верховный орган государственной власти. ВСНП является однопалатным. Число его депутатов не должно превышать 3000 человек (в настоящее время их немного меньше). ВСНП избирается непрямыми выборами. Его депутатов выбирают собрания народных представителей наиболее крупных территориальных единиц государства - провинций, городов центрального подчинения, автономных районов, а также собрания представителей военнослужащих. Каждая из этих единиц представлена установленным числом депутатов. Избирательные округа при выборах в ВСНП являются естественными и многомандатными. Выборы депутатов ВСНП являются не только непрямыми, но и неравными: депутаты, избранные в городской местности, представляют в восемь раз меньше избирателей, чем депутаты от сельских населенных пунктов. Это должно обеспечить диктатуру рабочего

253

класса. Требованием закона о выборах является обязательное представительство в ВСНП всех наций и народностей, проживающих в КНР. Особенностью формирования и состава ВСНП является то, что Народно - освободительная армия Китая избирает депутатов отдельно. Избрание осуществляется на собраниях представителей военнослужащих главных штабов, крупных военных округов, родов войск, Государственного научно - технического комитета обороны, Государственного управления оборонной промышленности и военных академий. Депутаты ВСНП избираются одновременно сроком на пять лет.

ВСНП *работает в сессионном порядке*. Очередные сессии проводятся раз в год в течение двух - трех недель. Внеочередные сессии могут быть созваны по усмотрению Постоянного комитета ВСНП или по предложению 1/5 депутатов ВСНП.

Структуру ВСНП образуют Президиум сессии, Постоянный комитет ВСНП, секретариат, специальные комиссии, делегации. Президиум руководит подготовкой и проведением заседания сессии. Специальные комиссии, образуемые ВСНП по отраслям и сферам управления, предварительно рассматривают законопроекты, прорабатывают другие вопросы, подлежащие обсуждению в ВСНП. Особенностью структуры ВСНП являются делегации - объединения депутатов, избранных от одной избирательной единицы (провинции, автономного района, города центрального подчинения). Делегации наделены правом законодательной инициативы, они предварительно обсуждают перед каждой сессией выносимые на нее вопросы, излагают на заседаниях ВСНП единую позицию по тому или иному вопросу, рассматриваемому ВСНП.

Правом законодательной инициативы обладает весьма широкий круг субъектов: Президиум сессии ВСНП, Постоянный комитет ВСНП, специальные комиссии ВСНП, Государственный совет (правительство), Центральный военный совет, Верховный народный суд, Верховная народная прокуратура, делегации ВСНП и не менее 30 его депутатов. Предложения об изменении Конституции могут вносить лишь Постоянный комитет ВСНП и 1/5 его депутатов.

Полномочия ВСНП весьма обширны. Оно принимает законы, избирает другие высшие органы государства и высших должностных лиц, утверждает планы социально - экономического

254

развития страны, государственный бюджет и отчет о его исполнении, решает вопросы войны и мира и т.д. Перечень полномочий ВСНП является открытым. В соответствии с концепцией полновластия собраний народных представителей оно может осуществлять и другие полномочия, присущие высшим органам государственной власти.

Особенность государственного механизма КНР - *двойственность законодательных органов*, к числу которых относятся не только ВСНП, но и его Постоянный комитет. Существование последнего обусловлено огромным численным составом и непродолжительностью сессий ВСНП, что чрезвычайно снижает его работоспособность. Поэтому ВСНП из числа своих депутатов на первой после выборов сессии избирает Постоянный комитет на весь срок своих полномочий, т.е. на 5 лет. В его состав входят председатель, заместитель председателя, начальник секретариата и члены Постоянного комитета ВСНП.

Очередные заседания Постоянного комитета проводятся один раз в два месяца. Полномочия Постоянного комитета можно подразделить на две группы: собственные полномочия Постоянного комитета и выполняемые им полномочия ВСНП. К собственным полномочиям Постоянного комитета относятся: принятие законов; толкование Конституции и законов; контроль над деятельностью Государственного совета, Центрального военного совета, Верховного народного суда и Верховной народной прокуратуры; отмена актов органов власти провинций, городов центрального подчинения и автономных районов, противоречащих Конституции, законам или административным актам; принятие решений о всеобщей или частичной мобилизации в стране; ратификация и денонсация международных договоров; награждение орденами и медалями, присвоение почетных званий; помилование; назначение и отзыв дипломатических представителей КНР.

В период между сессиями ВСНП его Постоянный комитет вносит частичные изменения в законы, принятые ВСНП: рассматривает и утверждает поправки к планам социально - экономического развития страны и государственному бюджету в ходе их выполнения; по представлению Премьера Государственного совета принимает решения о назначении и смещении министров, председателей комитетов,

255

главного ревизора и начальника секретариата; по представлению председателя Центрального военного совета назначает и смещает его членов; объявляет войну, если КНР подверглась вооруженному нападению или при необходимости выполнения международных договорных обязательств по совместной обороне от агрессии.

Председатель КНР - это глава государства, он избирается ВСНП. Избранным может быть любой гражданин, достигший 45 лет и обладающий активным избирательным правом. Срок полномочий Председателя КНР составляет пять лет. Тем самым в соответствии с принципом полновластия ВСНП устанавливается зависимость деятельности Председателя КНР от состава и политики ВСНП. Одно лицо не может занимать должность Председателя КНР более чем два срока подряд.

Председатель КНР - это *слабый президент*. Наиболее значимые свои полномочия он осуществляет только на основании решений ВСНП или его Постоянного комитета. Это назначение многих должностных лиц (премьера Государственного совета, его заместителей, министров и др.), опубликование законов, награждение государственными наградами, присвоение почетных званий, назначение и отзыв дипломатических представителей КНР, ратификация и денонсация международных договоров, объявление полной или частичной мобилизации, а также состояния войны, введение чрезвычайного положения, помилование.

Полномочия Председателя КНР, осуществляемые им самостоятельно, *сводятся к исполнению представительских функций*. Например, это аккредитация дипломатических представителей иностранных государств и международных организаций в КНР.

Конституция учредила и пост заместителя Председателя КНР, который также избирается ВСНП на 5 лет в таком же порядке и на таких же условиях, что и Председатель КНР. Заместитель Председателя КНР *собственных полномочий не имеет*. Он помогает Председателю в его работе и по поручению последнего может выполнять часть его функций. В случае досрочного прекращения полномочий Председателя КНР их до проведения выборов нового Председателя и вступления его в должность выполняет заместитель. Если вакантными досрочно окажутся должности и Председателя КНР, и его заместителя, полномочия главы государства

256

временно осуществляет председатель Постоянного комитета ВСНП.

Государственный совет КНР характеризуется в ст. 85 Конституции как "центральное народное правительство, исполнительный орган государственной власти, высший государственный административный орган". Государственный совет состоит из премьера, заместителей премьера, членов Государственного совета, министров, председателей комитетов, главного ревизора, начальника Секретариата. Он формируется на первой сессии ВСНП каждого нового созыва, т.е. после проведения выборов ВСНП. *Премьера Государственного совета*, возглавляющего данный орган, ВСНП утверждает по представлению Председателя КНР. Все другие члены Государственного совета утверждаются ВСНП по представлению премьера.

Конституция устанавливает *принцип ответственности* премьера Государственного Совета за его работу перед ВСНП и Постоянным комитетом ВСНП, которые могут смещать с должности его членов. Замена премьера Государственного совета может быть осуществлена только ВСНП. В отношении остальных членов правительства решения об отставках и назначениях в период между сессиями ВСНП могут приниматься его Постоянным комитетом с последующим оформлением указами Председателя КНР. Срок полномочий Государственного совета соответствует сроку полномочий ВСНП.

К числу *важнейших полномочий* Государственного совета КНР относятся:

- составление планов социально - экономического развития страны и государственного бюджета, руководство работой по их реализации;
- управление оборонным и экономическим строительством, внешними связями, вопросами образования, науки, культуры;
- охрана прав зарубежных китайцев;
- обеспечение прав национальных меньшинств;
- утверждение территориального деления провинций, автономных районов, городов центрального подчинения;
- принятие решений о введении чрезвычайного положения на отдельных территориях;
- отмена или изменение правовых актов министерств, комитетов, местных административных органов.

257

Перечень полномочий Государственного совета КНР является открытым, он может осуществлять и другие полномочия, возлагаемые на него ВСНП и Постоянным комитетом ВСНП.

Особенностью статуса Госсовета КНР, а также правовой и политической систем страны в целом является принятие наиболее важных актов совместно Государственным советом и Центральным комитетом КПК.

Центральный военный совет - государственный орган, не имеющий аналога в других странах. Конституция определяет его как орган, осуществляющий руководство всеми вооруженными силами страны. Центральный военный совет состоит из председателя, его заместителей и членов. Председатель избирается ВСНП, а другие члены Центрального военного совета утверждаются ВСНП по представлению его председателя. Срок полномочий совета соответствует сроку полномочий ВСНП.

Правосудие в КНР в соответствии с Конституцией осуществляется только судами. Систему судов образуют общие и специальные суды. К числу общих судов относятся Верховный народный суд и местные народные суды трех ступеней: высшей, средней и низшей. В систему специальных судов входят в настоящее время только военные суды, хотя в соответствии с Конституцией могут быть образованы и другие специальные суды. Конституция устанавливает, что все суды несут ответственность перед собраниями народных представителей соответствующего уровня и их постоянными комитетами.

Верховный народный суд формируется законодательными органами: его председателя избирает ВСНП, а членов - Постоянный комитет ВСНП. Верховный суд слушает наиболее значительные уголовные и гражданские дела по первой инстанции, а в основном выступает конечной инстанцией, рассматривающей жалобы на постановления местных судов. На его утверждение передаются все приговоры местных судов о смертной казни.

Местные суды высшей и средней ступеней избираются собраниями народных представителей соответствующего уровня, а суды низшей ступени - непосредственно народом. Суды рассматривают дела, как правило, коллегиально. Причем многие уголовные дела слушаются с участием народных

258

заседателей, избираемых гражданами по месту работы или жительства. Незначительные гражданские и уголовные дела могут рассматриваться судьей единолично.

Конституция закрепляет следующие *принципы правосудия*: право обвиняемого на защиту, равноправие граждан при рассмотрении дел, право пользоваться родным языком в рамках судебного процесса. *Надзор за законностью* в КНР возложен на органы прокуратуры, в число которых входят Верховная народная прокуратура, местные народные прокуратуры, военные, транспортные и другие специализированные народные прокуратуры. Прокуратура организационно отделена от судов. Ее органы формируются и осуществляют свою деятельность на началах строгой централизации. Генеральный прокурор назначается ВСНП, члены Верховной народной прокуратуры - Постоянным комитетом ВСНП, а местные прокуратуры - Генеральным и вышестоящими прокурорами.

Территориальное устройство страны определяется тем, что КНР - это унитарное государство с более чем миллиардным многонациональным населением. Более 90% от его общего числа составляют китайцы (народности хань), а на оставшуюся долю населения приходится более ста народов, составляющих вместе более 91 млн. человек и охватывающих местами своего компактного проживания более половины территории страны. При этом национальные меньшинства в основном проживают совместно с другими национальностями: большая часть населенных пунктов страны многонациональна.

Средством решения национального вопроса в КНР стала *национальная автономия, имеющая административный характер*. Компактно проживающие национальные меньшинства могут создавать три вида автономных образований: автономный район, автономный округ и автономный уезд. Наиболее крупными автономными образованиями являются автономные районы. Их пять. Среднее по величине звено автономии - это автономные округа, которых насчитывается 30. Наконец, самыми мелкими автономными единицами являются 124 автономных уезда.

Статус автономий регламентируется в специальном разделе Конституции. Решение об образовании автономных единиц, их границах и наименовании принимается вышестоящим

259

собранием народных представителей совместно с соответствующими местными органами и утверждается Государственным советом КНР. Автономные единицы имеют несколько более высокий статус по сравнению с другими местными образованиями. Так, они вправе принимать нормативные акты, регулирующие их правовой статус - положение о данной автономии. Такое положение принимает собрание народных представителей соответствующего автономного образования. Но оно нуждается в утверждении постоянного комитета вышестоящего собрания народных представителей. Все положения доводятся до сведения Постоянного комитета ВСНП.

Кроме того, компетенция автономных образований включает преимущественное право на разработку и использование местных природных ресурсов, осуществление

внешнеэкономической деятельности, управление образованием, наукой, культурой на своей территории, охрану памятников национальной культуры, распоряжение местными финансовыми средствами, разработку и принятие планов экономического, социального и культурного строительства на своей территории.

Следует отметить, что законодательство не делает различия между автономными единицами разных видов. Они отличаются лишь размером территории (при этом одна единица может входить в состав другой), но статус их одинаков.

Помимо автономных образований в систему территориального деления КНР входят *местные единицы, не имеющие статуса автономий*. Это провинции, города центрального подчинения, уезды, города, волости, национальные волости, поселки и городские районы. В целом система территориального деления страны является трехзвенной. Единицами верхнего звена являются автономные районы, провинции и города центрального подчинения. Среднее звено образуют автономные округа, уезды, автономные уезды и города. Наконец, низовыми местными единицами выступают волости, национальные волости (за ними статус автономных образований не признается, хотя они тоже отличаются своеобразием национального состава), поселки, города без районного деления, городские районы.

Все территориальные единицы КНР имеют *собственные органы власти*, образующие единую систему. Это собрания

260

народных представителей, их постоянные комитеты и народные правительства. Собрания народных представителей - это выборные органы. Кроме собраний городов без районного деления, городских районов, волостей, национальных волостей, поселков, уездов и автономных уездов все остальные собрания народных представителей избираются многостепенными выборами: нижестоящие собрания избирают вышестоящие. Законодательство о выборах требует обеспечения представительства национальных меньшинств в каждом собрании. При этом выборы собраний народных представителей могут проводиться в местах компактного проживания нескольких наций раздельно или совместно населением этих наций.

Срок полномочий собраний народных представителей, избираемых прямыми выборами, составляет три года. Все остальные местные органы власти избираются на пять лет. Очередные сессии собраний проводятся один раз в год и продолжаются несколько дней.

В компетенцию *местных собраний народных представителей* входят следующие вопросы:

- обеспечение исполнения на соответствующей территории Конституции КНР, законов, политических установок, подзаконных правовых актов как общенационального характера, так и принятых вышестоящими местными органами власти;
- рассмотрение и утверждение планов социально - экономического развития своей территории, бюджета и отчета о его исполнении;
- формирование других местных органов государственной власти, отмена или изменение актов правительства данной единицы;
- обеспечение охраны собственности, поддержание общественного порядка, охрана прав и свобод граждан, прав национальных меньшинств.

В компетенцию автономных образований помимо перечисленных входит еще целый ряд вопросов, которые уже были названы.

Местные собрания народных представителей (за исключением собраний волостей, национальных волостей и поселков) образуют постоянные комитеты, которые подотчетны им в своей деятельности. Постоянные комитеты

261

руководят выборами в соответствующее собрание народных представителей, решают в период между сессиями собраний важные вопросы политической, экономической, культурной и социальной жизни, межнациональных отношений на данной территории, контролируют работу народных правительств, народных судов и народных прокуратур соответствующей ступени, изменяют или отменяют решения нижестоящих собраний народных представителей и т.п.

Заседания постоянного комитета созываются его председателем не реже одного раза в два месяца.

Исполнительными органами местных народных собраний являются местные народные правительства. Они избираются собраниями и находятся в двойном подчинении, т.е. несут ответственность за свою деятельность и перед соответствующим местным собранием, а также его постоянным комитетом, и перед вышестоящим правительством.

Конституционным институтом, которому трудно найти аналог в других странах, является в КНР *общественное самоуправление*. Ст. 111 Конституции характеризует его как низовое массовое самоуправление и устанавливает, что его органами являются выборные комитеты городского и сельского населения, создаваемые по месту жительства. Комитеты состоят из председателя, его заместителя и трех - семи членов, избираемых жителями деревни или города путем прямых выборов на три года. С помощью таких комитетов население осуществляет "самоуправление, самовоспитание и самообслуживание". Комитеты помогают местным правительствам, осуществляют по их поручению некоторые функции управления, выполняют задачи по охране общественного порядка.

Вопросы и задания для самопроверки

1. В чем заключается отличие Конституции КНР от конституций капиталистических государств?
2. Как приобретается и прекращается гражданство на территории КНР?
3. Каковы особенности конституционного статуса личности в КНР?
4. В чем заключается специфика китайской политической системы?
5. Охарактеризуйте форму правления в КНР.
6. Как осуществляется в КНР государственная власть?
7. Каково территориальное устройство КНР?

262

Литература

- Конституции государств Европы. В 3 т. М: Норма, 2001.
- Конституции социалистических государств. Т. 1 - 2. М.: Юрид. лит., 1987,
- Конституции государств Европейского союза. М.: Норма - ИНФРА - М, 1999.
- Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 2000.
- Новые конституции стран Восточной Европы и Азии (1989 - 1992). М.: Изд - во Юридического колледжа МГУ, 1996.
- Иностранное конституционное право / Под ред. В.В. Маклакова. М.: Юристъ, 1996.
- Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б.А. Страшун. Т. 1 -2. Общая часть. 3 - е изд. М.: БЕК, 1999.
- Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б.А. Страшун. Т. 3. Особенная часть: страны Европы. М.: БЕК, 1997.
- Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б.А. Страшун. Т. 3. Особенная часть. М.: Норма, 2001.
- Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М.: Норма - ИНФРА - М, 1999.
- Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. 2 - е изд. М.: Юристъ, 1999.

263