Тема 1. Конституционное право в зарубежных странах: отрасль права, наука, учебная дисциплина

- 1. Понятие конституционного права зарубежных стран.**
- 2. Конституционное право как отрасль права в зарубежных странах (предмет, метод, система, конституционно-правовые отношения, источники, место и роль в правовых системах зарубежных государств).**
- 3. Конституционное право как наука (понятие, значение, зарождение и развитие, основные школы).**
- 4. Конституционное право зарубежных стран как учебная дисциплина.**

1. Понятие конституционного права зарубежных стран

Понятие «конституционное право зарубежных стран» не означает особую отрасль права – такой отрасли права не существует. Существует конституционное право конкретной страны (индийское, французское, бразильское). Нет также и науки с таким названием. При употреблении термина конституционное право зарубежных стран речь идет о собирательном явлении, о комплексном и сравнительном изучении конституционного права стран зарубежья, об ответвлении от единой науки конституционного права, а также об учебной дисциплине. В связи с тем, что конституционное право в правоведении рассматривается в трех аспектах: как отрасль права конкретных государств, как наука и как учебная дисциплина в системе юридического образования, рассмотрим сначала его в первом аспекте.

2. Конституционное право как отрасль права в зарубежных странах

2.1 Предмет и метод конституционного права

Самостоятельность конституционного права в правовой системе любой страны обуславливается, прежде всего, его особым предметом регулирования. Конституционное право регулирует общественные отношения, которые образуют основу всего устройства общества и государства и непосредственно связаны с осуществлением публичной, главным образом государственной власти.

Это отношения между человеком, обществом и государством и основополагающие отношения, определяющие устройство государства и его функционирования.

Основанием отграничения конституционного права от других отраслей права служит **метод правового регулирования** – под которым понимается совокупность приемов и способов правового воздействия на общественные отношения.

К основным методам в конституционно-правовом регулировании общественных отношений относятся:

- **метод обязывания** – характерен для норм конституционного права, относящихся к организации и функционированию власти: «Правительство должно получить доверие палат парламента» (ст. 94 Конституции Италии);
- **метод запрещения**: «Свобода мысли и совести не должна нарушаться» (ст. 19 Конституции Японии);

- **метод дозволения:** «До промугульгации Президент может потребовать один раз пересмотра закона парламентом» (ст. 77 Конституции Румынии);
- **метод провозглашения:** «Тайна переписки и свободной корреспонденции абсолютно неприкосновенна» (ст. 19 Конституции Греции).

В целом конституционно-правовой метод регулирования общественных отношений основывается на властно-императивных началах, что объясняется природой тех общественных отношений, которые регулируются нормами конституционного права.

2.2. Определение конституционного права зарубежных стран

Установив предмет и метод конституционного права можно сформулировать определение данной отрасли права как систему правовых норм конкретной страны, регулирующих положение человека в обществе и государстве, основы общественного строя, основы организации и деятельности системы органов публичной власти.

2.3. Система конституционного права

Конституционное право представляет собой сложную систему, включающую множество взаимодействующих частей и элементов, которые характеризуют его внутренне строение и обособляют от других отраслей права. Основные части и элементы системы конституционного права – это его общие принципы, а также институты и нормы.

Общие принципы конституционного права – это выраженные в содержании данной отрасли права основные начала, в соответствии с которыми оно строится как система правовых норм, а также осуществляется конституционно-правовое регулирование общественных отношений.

Общие принципы, составляя каркас системы конституционного права, придают ей единую систему направленность. Они регулируют общественные отношения не непосредственно, а через конкретные конституционно-правовые нормы, соответственно воплощаясь в этих нормах и в правоприменительной деятельности органов власти.

В конституционном праве можно выделить две группы общих принципов.

К первой группе относятся принципы, которые не формулируют конкретных прав и обязанностей и не всегда обеспечены правовыми санкциями, но при этом они имеют определяющее значение для многих конституционно-правовых норм. К ним относятся:

- народный суверенитет;
- народное представительство;
- разделение властей;
- неотчуждаемые права;
- равноправие и другие.

Ко второй группе относятся принципы, которые имеют четкую юридическую форму выражения и непосредственно применимы в государственной деятельности; например:

- независимость депутатов от избирателей;
- судебная защита конституционных прав;
- неотвечественность монарха как главы государства и др.

Вторым элементом системы конституционного права являются **конституционно-правовые нормы** представляющие собой общеобязательные правила поведения, установленные или санкционированные государством в целях охраны и регулирования определенных общественных отношений, которые осуществляются через конкретные права и обязанности и обеспечиваются принудительной силой государства.

Конституционно – правовые нормы отличаются от норм других отраслей права тем, что они регулируют наиболее широкие и существенные общественные отношения, оформляют правовые основы государства.

Как правило, они имеют двухэлементную, или даже одноэлементную структуру. Чаще всего в них отсутствует санкция, но нередко и гипотеза. Система конституционного права каждого отдельного государства содержит большое число норм.

Их можно классифицировать по следующим основаниям.

По функциональной_ направленности различаются нормы регулятивные и охранительные.

Большинство норм конституционного права относятся к регулятивным. Они непосредственно направлены на регулирование общественных отношений. Охранительные нормы чаще всего представляют собой запреты. Так, ст.9 Конституции Японии гласит: «Право на ведение государством войны не признается».

По характеру регулируемых общественных отношений выделяются нормы материальные и процессуальные. Пример материальной нормы дает ст.53 Конституции Италии: «Все обязаны участвовать в государственных расходах». К процессуальной норме можно отнести ст.48 Конституции Франции: «Одно заседание Парламента в неделю отводится для обсуждения вопросов, вносимых членами Парламента и ответов Правительства».

По способу воздействия на субъекты права можно выделить нормы:

- управомочивающие, например: ст. 95 Конституции Литвы гласит: «В заседаниях Правительства может участвовать государственный контролер»;
- обязывающие – таковой, например, является ст.69 Основного закона ФРГ: «Федеральный канцлер по просьбе Федерального президента, а федеральный министр по просьбе Федерального канцлера или Федерального президента обязаны продолжать ведение дел до назначения их преемников».
- запрещающие – ст.23 Конституции Франции: «Функции члена Правительства несовместимы с парламентским мандатом».
- норма может носить одновременно характер управомочивающий и обязывающий – так, параграф 4 гл.7 Формы правления Швеции установил, что «Премьер – министр созывает других министров на заседание Правительства и председательствует на нем».

В так называемых идеологизированных конституциях_ имеются нормы, которые определяют экономические, социальные, политические цели и задачи общества и государства.

Соответственно в них можно выделить:

- нормы – принципы; они характерны тем, что реализация их носит опосредованный характер, поскольку получают свое развитие либо в других статьях конституции, либо в актах иных отраслей права, либо в деятельности органов государства. Например, ст.17 Конституции КНР установившая принцип: «От каждого по способностям – каждому по труду»;

- нормы – цели_ характерны для конституций стран социалистической ориентации – так, согласно поправкам, внесенным в Конституцию КНР в 1993 году, перед этой страной ставится цель создания зрелого социалистического общества в течение 100 лет.
- нормы – символы – таковой можно назвать ст.1 Конституции Гвинеи: «Девиз республики – труд, справедливость, солидарность»;

По действию во времени нормы Конституционного права подразделяются на постоянные, временные и исключительные.

У большинства норм срок действия неопределенный.

Временные нормы содержатся в переходных положениях, регулирующих переход от состояния до вступления в силу данного акта к состоянию, предусмотренному этим актом.

Исключительные нормы устанавливаются, как правило, на случай чрезвычайных обстоятельств, приостанавливая на это время действие отдельных постоянных норм.

Третьим элементом системы конституционного права являются его институты, представляющие собой отдельные группы норм регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения.

К числу конституционно – правовых институтов относятся такие, как правовой статус человека и гражданина, основы общественного строя, форма правления, избирательное право, народное представительство, конституционный контроль и др.

Крупнейшие институты конституционного права рассматриваются как подотрасли конституционного права, например, парламентское право.

2.4. Конституционно – правовые отношения

В результате юридических фактов на основе действия норм конституционного права между различными сторонами возникают конституционно-правовые отношения, участники которых именуется субъектами конституционного права.

В их число обычно включаются:

- социальные и национальные общности (народ, являющийся источником власти, нации и иные этнические группы, имеющие право на самоопределение, классы в странах социалистической ориентации);
- государство и его составные части (субъекты федерации, автономии);
- основные органы государства (глава государства, парламент, правительство);
- общественные объединения и коллективы граждан (политические партии, избирательные блоки, группы избирателей, муниципальные образования);
- депутаты представительных органов;
- органы местного самоуправления и управления;
- граждане, лица с двойным или множественным гражданством, иностранцы, лица без гражданства;
- в некоторых странах субъектом конституционного права является церковь.

В Великобритании англиканская и шотландская пресвитерианская церковь обладает правом законодательной инициативы по вопросам ее деятельности.

Говоря о субъектах конституционного права нельзя не остановиться подробнее на понятии конституционно-правовых отношений и их специфике.

Конституционно-правовые отношения можно определить как общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права или возникшие на их основе, индивидуализированные общественные связи между субъектами конституционного права. Содержанием этих отношений является социальное поведение субъектов конституционного права, обеспечиваемое и направляемое государством путем определения их конкретных прав и обязанностей.

В структуре конституционно-правового отношения имеется и третий элемент: объект.

Объектами конституционно-правовых отношений могут быть как материальные ценности, например: жилище, так и нематериальные блага, такие как свобода.

Конституционно-правовые отношения могут быть следующих видов:

- конкретные, т.е. те, в которых просматриваются субъекты, их права и обязанности;
- общего характера – в них конкретно не определен круг субъектов, их права и обязанности;
- правовые состояния – правоотношения, в которых четко определены субъекты, содержание же их прав и обязанностей конкретно не определено;
- постоянные (гражданство) и временные (избирательные);
- материальные и процессуальные.

В материальных правоотношениях реализуются права и обязанности, составляющие содержание правоотношений. В процессуальных правоотношениях реализуются права и обязанности, связанные с правовой охраной предписаний, заложенных в конституционно-правовых нормах, устанавливающих обязанности субъекта (например, право частной собственности охраняется законом).

Специфика конституционно-правовых отношений состоит в том, что большинство из них не содержит поименной индивидуализации субъектов права. Индивидуализация связи между ними выражается в определенной всеобщности прав и обязанностей. Например, ст.49 Конституции Италии провозглашает: «Все граждане имеют право свободно объединяться в партии». Указанная специфика позволяет понять ведущую роль конституционного права в правовой системе государства.

Конституционно-правовые отношения образуют ту социально-правовую основу, на которой складываются конкретные правоотношения.

2.5. Источники конституционного права

Изучение любой отрасли права невозможно без изучения ее источников.

Под источником права в юридическом смысле понимаются те формы, в которых находят свое выражение правовые нормы.

В подавляющем большинстве государств **основной массив источников конституционного права составляют нормативные правовые акты.**

Главный источник данной отрасли права это, безусловно, основной закон государства – **конституция**, которая обладает верховенством в отношении любых других нормативных правовых актов страны. Важность этого источника связана с тем, что именно в конституции фиксируются основные права и свободы, принципы общественного и государственного устройства. Именно в конституции закрепляются

те начала и принципы, которым обязаны следовать все субъекты конституционного права от личности до государства.

Структура конституции определяет, как правило, общую структуру конституционного права как отрасли национального права.

Конституционные принципы лежат в основе настроения всей национальной системы права и во многом определяют характер образующих ее отраслей.

Вторым по важности источником конституционного права являются **законы**. В формальном смысле словом законом является нормативный акт, принятый в соответствии со специальной процедурой законодательным органом, формируемым на основе всеобщего избирательного права.

По своему значению и характеру регулируемых общественных отношений законы подразделяются на конституционные, органические и обычные.

Конституционными законами в ряде зарубежных стран именуется акты, посредством которых вносятся изменения и поправки в Конституцию. Такие законы принимаются в соответствии с процедурой, предусмотренной для принятия поправок к Конституции. Как правило, это особо усложненный процесс. В Италии конституционные законы принимаются по отдельным, указанным в Конституции вопросам. Конституционные законы имеют большую юридическую силу, чем другие законы, но меньшую, чем Конституция.

Органические законы регулируют какой-либо институт конституционного права в целом. Так, Конституция Франции предусматривает урегулирование органическими законами статуса Конституционного совета (ст.63), Высочайшего Суда правосудия (ст.67), Суда Правосудия Республики (ст.68), Экономического и социального совета (ст.71), порядка выборов палат Парламента (ст.25).

Порядок принятия органических законов в разных странах не одинаков. Но характерными особенностями принятия таких законов является ограничение круга субъектов права законодательной инициативы, принятие этих законов абсолютным большинством голосов. В некоторых странах органические законы до подписания их главой государства подлежат обязательному направлению на проверку в орган конституционного контроля. Норма органического закона имеет преимущество перед нормой обычного закона.

Обычные законы образуют основную массу законодательных актов. В отличие от конституционных и органических законов, обладающих повышенной юридической силой, обычные законы регулируют менее важные общественные отношения, образующие предмет конституционного права. Принимаются обычные законы на основе процедуры, предусмотренной в Конституции.

Важным источником конституционного права является **региональное законодательство**. В частности, законодательство субъектов федерации. Во многих федеративных государствах установлено исключительная сфера ведения субъектов федерации. Применительно к данной сфере общественных отношений роль самостоятельного источника конституционного права выполняет закон субъекта федерации. В унитарных государствах такими источниками являются законы субъектов политической автономии.

Источником конституционного права являются **внутригосударственные публично-правовые договоры**, которые регулируют конституционные проблемы в тех случаях, когда заключившие их субъекты на это уполномочены. Так, согласно ст.145 Конституции Испании статусы автономных сообществ могут предусмотреть случаи,

условия и цели, в которых автономные сообщества могут заключать между собой соглашения для управления и взаимного оказания услуг, а также характер и последствия уведомления об этом Генеральных кортесов (парламента Испании).

К такого рода источникам относится национальный пакт 1943 года в Ливане о распределении высших государственных должностей между представителями разных конфессий. Договор 1998 года сроком на 20 лет между Францией и ее бывшей колонией Новой Каледонией, согласно которому Новой Каледонии передавались некоторые полномочия органов государства.

К источникам конституционного права относятся **регламенты парламентов и их палат** содержащие нормы, определяющие организацию и процедуру работы парламента. Эти акты принимаются либо в форме постановлений каждой из палат в двухпалатном парламенте и не нуждаются в одобрении другой палаты и подписи главы государства, либо в форме закона при однопалатном парламенте.

Следующим видом источников конституционного права являются **нормативные правовые акты главы государства и исполнительной власти**. Это указы монарха, декреты президента, постановления правительства, акты министров, постановления центральной избирательной комиссии по вопросам проведения выборов.

Среди нормативных актов исполнительной власти наиболее важное значение имеют акты, обладающие силой закона, которые издаются правительством на основе делегирования полномочий парламентом (Великобритания), либо на основе, принадлежащей правительству по Конституции регламентарной власти (Италия), либо в соответствии с исключительными полномочиями президента (Франция).

В качестве источников конституционного права выступают **акты органов конституционного контроля**. Это решения Конституционного совета Франции, конституционных судов Германии, Италии, Болгарии, Венгрии, конституционных трибуналов Испании, Польши, Верховных судов США, Индии, Японии, содержащие конституционно-правовые нормы о конституционности законов и других нормативных актов, о компетенции государственных органов, о толковании Конституции. Фактически многие акты органов конституционного контроля имеет ту же юридическую силу, что и конституционные нормы.

На локальном уровне в различных государствах действуют свои источники конституционного права: **уставы, статуты, хартии муниципальных образований**, регулирующие вопросы местного самоуправления.

В некоторых странах источником конституционного права выступает **судебный прецедент**, то есть решение суда по конкретному делу, которое признается обязательным при рассмотрении в последующем аналогичных дел. Особенно широко судебный прецедент применяется в Великобритании, США, Индии, других странах воспринявших англосаксонскую систему права. Так, в Великобритании именно судебный прецедент обосновал институт контрассигнатуры, сформулированный следующим образом: «Король не может действовать один».

Признание судебного прецедента источником конституционного права означает, что судебные органы осуществляют не только юрисдикционную функцию, но и правотворческую.

Господство судебного прецедента порождает большую казуистичность правовой системы и требует значительно более высокого профессионализма при работе с правовым материалом.

В отдельных странах, таких как Великобритания, Новая Зеландия и некоторых других странах англосаксонского права источником конституционного права считаются **обычай**, под которыми понимаются сложившиеся в практике единообразной деятельности органов государства правила имеющие устный характер, нигде в официальных изданиях не записанные, опирающиеся на консенсус участников отношений и не пользующихся судебной защитой в случае их нарушения.

В Великобритании многие положения существуют именно в форме сложившихся на протяжении столетий обычаев. Например: «Король должен согласиться с биллем, прошедшим через обе палаты Парламента» или «Лидер партии большинства – Премьер-министр».

Неписанные обычаи, восходящие к временам и условиям племенной жизни, используются как источник права при регулировании конституционно-правовых отношений в некоторых странах Африки и Азии.

Специфическим источником права, в том числе и конституционного в отдельных государствах выступают **своды религиозных правил**. При этом, юридическая сила их превосходит даже силу конституционных норм. К таким странам относится Исламская Республика Иран, где высшим источником права является шариат – свод норм мусульманского права.

К числу источников конституционного права относятся **нормативные правовые акты интеграционных объединений государств и международные договоры**.

Наиболее развитым интеграционным объединением государств, в ведение которого государства – участники передают ряд своих суверенных прав, относятся Европейские сообщества, объединенные в рамках Европейского Союза.

Учредительные акты Союза, а также принимаемые его органами нормативные акты являются актами прямого применения и обладают верховенством по отношению к национальным нормативным правовым актам любого уровня. В случае коллизии между нормой национального права и права ЕС национальные суды государств – членов Союза должны применять норму права ЕС. Иное решение может быть оспорено в Суде Европейских Сообществ, чье решение носит окончательный характер. Каждое государство, вступающее в ЕС, обязано применять нормы права Союза. В случае, если конституция или иные нормативные акты приходят в противоречие с этими обязательствами, они должны быть пересмотрены и изменены прежде, чем будет осуществлена ратификация учредительных актов и договора о вступлении в Союз.

Так, вступлению Великобритании в состав ЕС предшествовало принятие специального Европейского Акта 1972 года, который в императивной форме установил прямое применение норм права ЕС, несмотря на то, что Великобритания принадлежит к числу государств, в которых суды при вынесении решений ссылались на нормы национального права.

Ратификации Маастрихтского договора о создании ЕС 1992 года предшествовали пересмотры конституций ряда государств членов Союза, в частности Франции, Германии, Ирландии. В Конституции Франции появилась новая XIV глава, посвященная Европейским Сообществам и ЕС.

Достаточно близким к актам интеграционных объединений является правовой режим такого источника конституционного права как международные договоры и соглашения. В период после II Мировой войны появилась целая группа международно-правовых актов, которые непосредственно трактуют и регулируют осуществ-

ление прав и свобод, закрепляемых на конституционно-правовом уровне в системе национального права. В первую очередь, это относится ко «Всеобщей декларации прав человека» 1948 года, «Международным пактам о правах человека» 1966 года. Закрепленные в этих актах положения обязательны для государств их ратифицировавших.

Основное отличие их от актов интеграционных объединений состоит в том, что они, как правило, не снабжены юрисдикционной защитой, за исключением «Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод» 1950г., предусматривающей создание специальных контрольных органов, прежде всего это относится к Европейскому суду по правам человека, обладающему правом вынесения обязательных решений, подлежащих неукоснительному исполнению и Комитету Министров Совета Европы, контролирующему выполнение решений Европейского Суда.

К источникам Конституционного права в некоторых африканских государствах относятся **национальные и революционные хартии** (Алжир, Мадагаскар), **Акты единственных правящих партий** в Конго и Замбии, а также **Декреты военных и революционных советов** - временных органов государственной власти, создававшихся после военных переворотов.

2.6. Место и роль конституционного права в правовых системах зарубежных государств

Система права каждого государства состоит из множества отраслей, среди которых конституционное право занимает ведущее место. Это место обусловлено значимостью общественных отношений регулируемых данной отраслью права, а также тем, что конституционное право находится в центре взаимодействия всех отраслей права. В Конституционном праве провозглашаются такие положения, которые служат исходными принципами других отраслей права.

Поскольку конституционное право определяет структуру, принципы организации, порядок деятельности, общую компетенцию органов государственной администрации, отношения с ней человека и гражданина, то тем самым оно устанавливает основы административного права. В связи с тем, что конституции все чаще регулируют основы экономических отношений, тем самым конституционное право определяет основы гражданского, коммерческого, финансового, трудового права. Подобным образом, конституционное право устанавливает исходные позиции для других отраслей права конкретной страны. Конституционное право устанавливает также порядок принятия и изменения отраслевых правовых норм.

3. Конституционное право как наука

Рассмотрим конституционное право зарубежных стран во втором его аспекте – как наука.

В этом аспекте конституционное право зарубежных стран есть часть общей науки конституционного права соответствующей страны, изучающей конституционно-правовые нормы, принципы и институты, а также общественные отношения, которые регулируются ими. Изучает наука также практику реализации конституционно-правовых норм и институтов, с целью установления закономерности их развития и разработки обоснованных рекомендаций законодателю и правоприменителю

по совершенствованию и применению соответствующих правоположений. С этой целью изучаются также теории и взгляды, разрабатываемые исследователями конституционного права.

3.1. В науке конституционного права используется свой методологический инструментарий

К таковому можно отнести:

- **метод формально-логического анализа**, необходимый для уяснения содержания исследуемого нормативного материала;
- **исторический подход**, необходимый для выявления исторических обстоятельств, обусловивших изучаемые конституционно-правовые явления;
- **социологические исследования, анализ судебной практики и статистики** без чего невозможно установление социальной эффективности конституционно-правовых решений;
- важнейшее значение в науке конституционного права приобрел **компаративный (сравнительный) метод исследования**. Поскольку сфера возможного использования эксперимента в конституционно-правовом регулировании общественных отношений практически близка к нулю, поэтому изучение опыта других стран с целью выявления общих тенденций и закономерностей развития конституционного права в современном мире, использование удачных конституционно-правовых решений, найденных в различных государствах, безусловно облегчает поиск оптимальных вариантов, помогает избежать ошибок в конституционном строительстве.

3.2. Зарождение и развитие науки конституционного права

Наука конституционного права по историческим меркам весьма молода, поскольку ее отпочкование от философии, социологии, политологии произошло в начале XIX века.

Становление основных идей конституционного права и зарождение науки конституционного права связано с эпохой падения феодального абсолютизма и теоретическими разработками так называемых просветителей работавших в Великобритании, Франции, Северной Америке. Гроций, Спиноза, Гоббс, Монтескье, Локк, Руссо сформулировали и обосновали важнейшие положения, которые легли в основу конституционного права. Это конституционализм, народный суверенитет, разделение властей, народное представительство, парламентаризм, естественные неотчуждаемые права человека, ответственное правительство, местное самоуправление.

Политическая философия просветительства была направлена на необходимость преобразования существовавшего государства, его институтов и методов правления.

Исходная установка при этом была такова: «Заменить правление людей правлением закона».

Эти идеи нашли свое воплощение в первых в истории человечества конституционных документах: Декларации независимости США 1776 года; Конституции США 1787 года; Французской декларации прав человека и гражданина 1789 года; Польской и Французской Конституциях 1791 года.

Идеи просветителей нашли свое развитие в конце XVIII – первой половине XIX века в трудах правоведов – конституционалистов в частности, англичанина

Блэкстона, издавшего «Комментарии к английским законам», французов Эсмена и Токвиля, немцев Лабанда и Гнейста, американца Уиллоуби, англичан Бэдждота, Мэя, Дэйси, Милля, создавших в своих фундаментальных работах классические теории конституционного права, конституционно-правовые доктрины парламентаризма, правового, социального, демократического государства.

В конце XIX – начале XX века в развитие науки конституционного права существенный вклад внесли французы Дюги и Ориу; итальянцы Орландо, Парето и Моски; американцы Брайс и Лоу; немцы Еллинек и Вебер. В их трудах выдвигаются теории ограничения роли парламента, усиления исполнительной власти, «колониального государства», корпоративной демократии, «рационализированного парламентаризма».

Крупнейшими представителями современной западной науки конституционного права являются:

Бурдо, Дюверже, Прело, Ведель, Лесаж во Франции;
Дженнингс, Филипс, Макинтош, Маршалл, Бромхед в Великобритании;
Паунд, Корвин, Кельзен, Левенштейн, Трайб в США;
Маунц, Хессе, Штерн, Навяски в Германии.

Этими исследователями разработаны теории плюралистической демократии, правящей элиты, технократии, обусловленные воздействием на общественную жизнь достижений научно-технического прогресса.

На взгляды и труды зарубежных ученых после II Мировой войны большое влияние оказал марксизм, социалистические идеи были восприняты в ряде государств. Это привело к усилению внимания в науке конституционного права к социальным аспектам, к расширению и даже изменению объекта конституционного регулирования и предмета изучения. Как известно, в конституциях, принятых до II Мировой войны, вопросы общественного строя, духовной жизни общества, а также такие важные стороны правового положения личности как социально-экономические права почти не регулируются, поскольку основное внимание в них уделяется личным и политическим правам, органам государства, их взаимоотношениям.

Новейшие конституции, принятые после II Мировой войны, так же как итальянская, французская, швейцарская, финляндская и многие другие гораздо более полно регулируют главные сферы общественной жизни.

В нашей стране проблемам конституционного права зарубежных стран посвятили свои работы такие исследователи как Дурденевский, Гурвич, Левин, Трайнин, Крутоголов, Крылов, Маклаков, Мишин, Савицкий, Туманов, Топорнин, Страшун, Фарберов, Златопольский, Коток, Чиркин, Козлов, Урьяс, Кашкин, Энтин, Кукушкин, Юдин, Баглай, Лейбо и другие.

Основу сегодняшней российской конституционно-правовой доктрины составляют демократические взгляды на устройство государства, в концентрированной форме выраженные в идее правового государства и главенства института прав и свобод человека и гражданина.

3.3. Наука конституционного права и ее школы

Наука конституционного права как всякая другая наука развивается, совершенствуется. На первых этапах развития господствующее положение в ней занимала **классическая школа** или как ее называют иначе, **юридическая**, поскольку ее пред-

ставители видели свою главную задачу в разработке основополагающих принципов, норм, категорий конституционного права, систематизацию его норм, восполнение пробелов. Для обоснования такого научного подхода использовалась методология юридического позитивизма, то есть сознательное ограничение предмета науки лишь правовой формой общественных явлений.

На подходы представителей этой школы к проблемам конституционализма, парламентаризма, законотворчества серьезное влияние оказывало то, что в этот период преобладающей формой правления была монархия переживавшая этап превращения в парламентарную монархию (до I Мировой войны в Европе было всего 3 республики).

Этим, в частности, объясняется, что представители юридической школы очень большое внимание уделяли правовому положению главы государства, его взаимоотношениям с представительными органами, понятие суверенитет рассматривалось ими только как государственный, а не как суверенитет народа.

Юридическая школа, начиная с 20-х годов прошлого века, постепенно теряет свое значение уступая свои позиции **политологической**, представители которой призывают к необходимости изучать не только нормы конституционного права, но и реальную роль политических институтов, институтов государственности. В рамках политологической школы во второй половине XX века сформировалась демократическая доктрина конституционного права. Основная ее идея это организация и функционирование государственной власти в соответствии с принципами правовой государственности при главенствующей роли института основных прав и свобод человека и гражданина.

Если в начале XX века правовое государство было не более чем доктринальным понятием существовавшим в теоретических разработках исследователей конституционного права, то сейчас это принцип, закрепленный в большинстве действующих конституций в качестве основы конституционного строя. Не менее важно и то, что если сто лет назад понимание правового государства ограничивалось исключительно рамками юридического подхода, то в настоящее время общепризнано, что правовое государство может реализовываться только будучи одновременно социальным государством.

Характерной чертой развития современного конституционного права является, что многие конституционные принципы и нормы в результате деятельности ООН и других международных организаций приобрели характер международно-правовых стандартов.

В то же время разработанные этими организациями международно-правовые акты также как «Всеобщая декларация прав человека», «Международные пакты о правах человека» включаются в тексты новейших конституций.

4. Конституционное право зарубежных стран – как учебная дисциплина

Перейдем к рассмотрению понятия конституционного права зарубежных стран в третьем его аспекте – учебной дисциплине, которая представляет собой совокупность правовых знаний о конституционном праве как отрасли права и как науке.

Безусловно, в рамках этой учебной дисциплины изучаются лишь основы действующего конституционного права зарубежных стран и науки о нем.

Программа учебного курса «Конституционного права зарубежных стран» предусматривает, что учебный материал состоит из двух частей:

- Общей части, в которой концептуально изучаются понятия и основные институты конституционного права в зарубежных странах в обобщенном и сравнительном плане, а также
- Особенной части, где излагаются основы конституционного права отдельных стран таких как Великобритания, Германия, Испания, Италия, Китай, Индия, США, Франция, Япония.

Как известно, многие конституционно-правовые институты, действующие или возникающие в Российской Федерации, появились раньше в конституционном праве зарубежных стран. Это прежде всего конституции, права и свободы человека и гражданина, парламентаризм, разделение властей, федерализм, местное самоуправление и др.

Их изучение позволяет познать закономерности развития этой отрасли права, социальную ценность политических институтов и конституционно-правовых отношений в конкретной стране, а также способствует формированию современного правосознания.

Изучение данной учебной дисциплины совершенно необходимо для приобретения широкого юридического кругозора, без которого не может быть полноценного юриста.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что составляет предмет и метод конституционного права?
2. Какова система конституционного права?
3. В чём состоит характер и особенности конституционно-правовых отношений?
4. Каковы источники конституционного права зарубежных стран и их специфика?
5. Дайте понятие конституционного права зарубежных стран.

Тема 2. Конституции зарубежных стран

1. Понятие конституции (определение, причины появления, свойства, сущность, функции, значение).
2. Форма и структура конституций (понятие формы, их разновидности, структура кодифицированных конституций).
3. Классификация конституций (сущность, основания, виды).
4. Основные тенденции развития зарубежных конституций, их периодизация.
5. Порядок принятия конституций зарубежных стран, внесения в них изменений и дополнений.
6. Институт конституционного контроля.

1. Понятие конституции

1.1. Определение конституции и причины появления

Своим происхождением конституции обязаны приходу к государственной власти буржуазии и, как следствие, ограничение абсолютизма и власти феодалов в целом.

В соответствии с концепциями конституционализма, теориями разделения властей и естественных прав человека, разработанными учеными – просветителями в XVII – XVIII веках, цель принятия конституции заключалась в том, чтобы установить пределы осуществления государственной власти, ограничить ее определенными рамками, не допустить произвола при ее осуществлении как в отношениях отдельных ветвей власти друг с другом, так и по отношению к личности.

В современной науке конституционного права термин конституция в переводе с латинского означающий «установление», употребляется в двух значениях:

- конституция юридическая и
- конституция фактическая.

Конституция юридическая – это система правовых норм, принимаемых и изменяемых в особом порядке, имеющих высшую юридическую силу. Они устанавливают: основы общественного строя, форму правления и территориального устройства, основы организации центральных и местных органов власти, их компетенции и взаимоотношения, государственную символику, провозглашают и гарантируют права и свободы человека и гражданина.

Конституция фактическая – это реально существующие основы общественного и государственного строя, действительное положение личности в государстве.

Расхождение между юридической и фактической конституцией свидетельствует, что часть норм юридической конституции стала или изначально была и остается фиктивной. Возникает необходимость либо юридическую конституцию привести в соответствие с фактическими общественными отношениями, либо, наоборот, эти отношения преобразовать в соответствии с предписаниями юридической конституции.

Фиктивность конституций, как правило, характерна для стран с авторитарными и тоталитарными политическими режимами. Юридические конституции в этих странах зачастую содержат демократические положения, которые не получают реализации на практике, ибо включаются только для того, чтобы скрыть антидемократическую сущность режима.

Не случайно, в таких странах нет ни конституционной, ни административной юстиции, а общая юстиция конституцию непосредственно не применяет, поскольку власть не заинтересована в последовательной реализации демократических конституционных норм.

В результате конституция как бы повисает в воздухе: так как текущее законодательство, акты исполнительной и судебной власти не сопрягаются с конституцией, которая вследствие этого остается актом политическим и идеологическим, во многом не выполняя своего главного предназначения – регулирование общественных отношений.

Так, Конституционный закон о Чехословацкой Федерации 1968 года предусматривал создание системы конституционных судов. Однако, за 21 год до так называемой «бархатной революции» 1989 года они не были созданы. Таким образом, согласно юридической конституции они существовали, а согласно фактической нет, то есть упомянутый конституционный закон был фиктивным.

В ходе изучения учебной дисциплины «Конституционное право зарубежных стран» мы будем употреблять понятие «конституция», как правило, в значении юридическая конституция, то есть основном законе, обладающем **высшей юридической силой**, которая проявляется в следующем.

- Нормы конституции всегда имеют перевес над положениями иных законов и актами исполнительной власти;
- Законы и подзаконные акты должны приниматься предусмотренными в конституции органами и по установленной ею процедуре;
- Нижестоящие по уровню правовые нормы должны соответствовать по существу нормам основного закона. Любой акт, противоречащий конституции должен быть признан недействительным.

Конституции отдельных государств обеспечивают свою высшую юридическую силу собственными нормами. Например, ст.15 Конституции Ирландии 1937 года гласит:

1. «Никакой закон, противоречащий в чем-либо настоящей Конституции или какому-либо ее предписанию, не может быть принят Парламентом.

2. Любой закон, противоречащий в чем-либо настоящей Конституции или какому-либо ее предписанию, будет недействителен, но лишь в той мере, в какой он им противоречит».

В тех же странах, где конституция не содержит специальных норм о высшей юридической силе основного закона, это вытекает из статей конституции, которые определяют юрисдикцию специальных органов по контролю за конституционностью законов и актов имеющих силу законов.

Наряду с высшей юридической силой **нормы Конституции обладают свойством непосредственного действия**, в соответствии с которым нормы основного закона применяются независимо от существования детализирующего законодательства. Непосредственное действие конституции означает, в частности, признание возможности обращения в суд за защитой конституционных прав. В некоторых странах конституции прямо говорят об этом важнейшем принципе. (Ст.5 Конституции Болгарии 1991 года: «Положения Конституции имеют непосредственное действие»).

Ст.8 Конституции Украины 1996 года более детально прописывает данный принцип: «Обращение в суд для защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина непосредственно на основании Конституции Украины гарантируется».

Другой аспект действия конституции – по кругу лиц. Конституция имеет обязательную силу для всех государственных органов, лиц, учреждений и организаций на территории страны, а также для граждан, юридических лиц, учреждений и организаций государства, находящихся за границей.

Наконец, еще один аспект заключается в том, что **конституция действует на территории всей страны.**

1.2. Социально-политическая сущность конституции

Конституция любого государства имеет свою социально-политическую сущность, заключающуюся в том, что Конституция представляет собой запись соотношения политических сил, существовавшего на момент ее принятия в учредительном собрании, парламенте или избирательном корпусе. Конституция – это документ, в котором согласованы, насколько это возможно, политические интересы различных частей общества. Каждая такая часть – общественный класс, социальный слой, территориальная, национальная или иная общность защищает в политической борьбе свои социальные интересы и степень, в которой их удается согласовать, получает отражение в конституции.

Безусловно, создать конституцию, которая бы учитывала бы все социальные интересы в равной мере едва ли возможно. Часть общества более влиятельная по тем или иным причинам, в первую очередь экономическим, оказывает более сильное, либо определяющее влияние на содержание конституции.

В странах с авторитарными и тоталитарными режимами социально-политическая сущность конституции выражается в господстве определенной части общества или военно-политической группировки.

Говоря о социально-политической сущности конституции, следует отметить, что конституция есть регулятор политических процессов в обществе.

1.3. Юридическая сущность конституции

Каждая конституция имеет кроме социально-политической юридическую сущность, которая заключается:

- в особом ее содержании;
- высшей юридической силе;
- роли конституции как юридической основы текущего законодательства;
- принципах действия конституции;
- повышенной стабильности, связанной с более сложным порядком ее принятия и изменения, чем обычных законов.

1.4. Наряду с юридической и социально-политической сущностью конституция имеет и свою цель – защищать и укреплять соответствующий общественный и государственный строй.

1.5. Из изложенного вытекает, что конституция обладает тремя основными функциями

- юридической – заключающейся в том, что конституция – это закон для законов, она – главный источник права страны, лежащий в основе всей системы правового регулирования общественных отношений. Конституция есть основа всего правопорядка в стране.

- политической – поскольку конституция определяет устройство государства и служит правовой основой политической системы общества. Политическая функция конституции обеспечивает ее объединяющую роль в обществе.
- идеологической – так как именно в конституции в концентрированном виде отражается господствующая в обществе или принятая его руководящими силами социально-политическая доктрина, определенное мировоззрение.

Эти идеологические установки чаще всего получают закрепление в преамбулах конституций и в разделах о правах и свободах.

Так, Конституция Ирландии в ст.41 провозглашает: «Государство признает семью как естественный первоисточник и объединяющую основу общества, а также как нравственный институт, обладающий неотъемлемыми и неотчуждаемыми правами, предшествующими всякому позитивному праву и высшими по отношению к нему».

Конституция Китая 1982 года, выполняя свою идеологическую функцию, непосредственно закрепляет идеи марксизма-ленинизма и Мао-цзе-дуна. В Конституции Алжира 1996 года закреплены исламские ценности.

1.6. Значение конституции

Подводя некоторый итог, можно сказать, что значение конституции состоит в том, что это политико-правовой документ являющийся основным законом не только государства, но и общества.

Ее значение определяется тем, что Конституция есть результат социально-экономического, политического, духовного и правового развития общества на конкретном этапе.

Это документ, который фиксирует уровень развития демократии, отражает права и свободы личности в данном обществе, закрепляет отношение к собственности и формам хозяйствования, характеризует общественную активность народа и политическую систему, определяет роль государства в экономической и социальной жизни.

2. Форма и структура конституций

2.1. Форма конституций

Конституция любого государства имеет конкретную форму – т.е. способ организации и выражения конституционных норм. Прежде всего, форма конституции определяется тем, что конституция может состоять из одного или нескольких нормативных актов.

В большинстве стран конституция представляет собой один документ. Такие конституции именуется кодифицированными. Это конституции Испании, Мексики, США и др.

В тоже время в некоторых странах, имеющих кодифицированные конституции, например в США, поправки в Конституцию не вносятся, а прилагаются к ней в определенной нумерации. Кодифицированные конституции могут включать в себя некоторые документы. Так, Конституция Франции 1958 года содержит Преамбулу Конституции 1946 года и Декларацию прав человека и гражданина 1789 года.

Некодифицированные конституции представляют из себя совокупность законов принятых в разное время. Так, Конституция Швеции состоит из 4 конституционных актов: Форма правления 1974 года, Акт о престолонаследии 1810 года, Акт о свободе печати 1974 года и Закона о свободе высказываний 1991 года.

Конституция Израиля включает 11 таких актов.

Нередко в литературе конституции таких стран как Великобритания, Новая Зеландия называют неписаными. Однако, правильнее такие конституции определить как **конституции смешанного типа**, поскольку частично они писанные и состоят из парламентских законов и судебных решений, являющихся обязательными прецедентами. Другой составной частью этих конституций являются обычаи и доктринальные толкования. Известно, что конституция Великобритании включает более 300 законов принятых в разные века парламентом, причем, не квалифицированным большинством голосов депутатов, а также судебные прецеденты и обычаи, именуемые конституционными соглашениями, в которых содержатся конвенционные нормы.

Характерно, что Конституция Великобритании эволюционирует в направлении постепенной замены обычаев и судебных прецедентов, законами, принимаемыми Парламентом.

Неписанные конституции, то есть вообще незафиксированные ни в каких документах существуют временно после революционных или военных переворотов. В этот период обычно сохраняют свое действие прежние акты текущего законодательства, если они не противоречат сущности и целям нового режима. Так было, например, в Румынии после декабрьского восстания 1989 года свергнувшего президента Чаушеску.

2.2. Кодифицированные конституции имеют свою структуру, под которой понимается принятый в ней порядок, посредством коего устанавливается определенная система группировки однородных конституционных норм в разделы, главы и последовательность их расположения. В основе обобщения норм в главы и разделы лежит сходство предмета регулирования. Последовательность расположения разделов и глав зависит от взаимосвязи норм их составляющих, первичности и производности их друг от друга, а также от заложенных в конституции концепций.

Структура конституций, за редким исключением, имеет стандартизированный вид: преамбулу, основную часть, заключительные и переходные положения, иногда приложения.

В преамбуле излагаются цели конституции, характеризуются исторические условия ее принятия, в редких случаях в ней провозглашаются права и свободы или руководящие начала государственной политики. Преамбула важна в политическом и идеологическом плане. Положения преамбул правовыми нормами, как правило, не являются, однако они имеют нормативное значение для толкования и применения других положений конституции, поскольку преамбулы содержат направления, в которых должны толковаться остальные конституционные положения. Если же преамбула содержит провозглашаемые права и свободы (этим характерна преамбула Конституции Франции 1946 года), то они имеют тоже юридическое значение, что и нормы основной части Конституции.

Основная часть конституции включает нормы о правах и свободах человека и гражданина об основах общественного строя, системе и статусе государственных

органов и местном самоуправлении, государственной символике, порядке изменения конституции.

Нормы о статусе государственных органов обычно помещаются в соответствии с принципом разделения властей. Чаще всего сперва идут нормы о парламенте, затем о главе государства и правительстве, далее нормы о судебной власти и об организации власти на местах. Иной порядок расположения норм об органах государственной власти указывает на превалирующее значение одних органов по отношению к другим. Так, в Конституции Франции 1958 года сначала расположены нормы о Президенте Республики, затем о Правительстве и после этого о Парламенте.

Заключительные положения конституции устанавливают порядок вступления конституции в силу, определяют сроки образования вновь учреждаемых органов власти, а также сроки издания законов, к которым имеются отсылки в тексте конституции. В этой части конституции могут находиться разъясняющие положения, а также содержаться нормы о толковании конституции.

Нередко в заключительных положениях содержатся нормы, которые в существенной мере определяют новый государственный строй. Например, статьи XII и XIII заключительных положений Конституции Италии запрещают восстановление в какой бы то ни было форме распущенной фашистской партии, а также отстраняют членов и потомков членов бывшей королевской Савойской династии от участия в политической жизни Италии.

Переходные положения, содержащиеся в ряде конституций определяют сроки вступления в действие отдельных конституционных норм, которые не могут быть реализованы сразу, порядок и сроки замены прежних конституционных институтов новыми.

Имеющиеся у отдельных конституций **приложения** имеют важнейшее юридическое значение. Так, все поправки к Конституции США оформлены в виде пронумерованных приложений.

В первом приложении к Конституции Индии приводится перечень штатов и союзных территорий, а в седьмом приложении содержится распределение компетенции между органами власти федерации и ее субъектами.

3. Классификация конституций

В целях определения особенностей конституций различных стран, облегчения восприятия общей картины конституционного законодательства в мире осуществляется классификация конституций, т.е. разнесение их по различным видам на основе общих свойств. Существует достаточно большое количество оснований для классификации конституций.

3.1. По оформляемому политическому режиму конституции классифицируются на:

- **демократические** – гарантирующие широкий круг прав и свобод личности, свободное образование и деятельность политических партий, выборность органов власти;
- **авторитарные** конституции характеризуются тем, что ограничивают деятельность политических партий, устанавливая фиксированную партийную систему (как правило, не более 3 партий), сокращают полномочия предста-

вительных органов, отличаются повышенной идеологической насыщенностью, ограничивают основные права граждан;

- **тоталитарные** конституции закрепляют господство одной партии, обязательной идеологии. Основные права человека, закрепленные в них, зачастую не соблюдаются.

3.2. С точки зрения социальной сущности конституции, т.е. характера закрепляемого ею общественного строя и природы политической власти, конституции подразделяются на:

- **феодално-теократические** (Оман, Бруней, Саудовская Аравия, Лесото);
- **буржуазно-демократические** (США, Италия, Япония);
- **социалистические** (Куба, КНДР);
- **постсоциалистические** (Болгария, Чехия, Украина).

3.3. По юридическому содержанию конституции делятся на:

- **инструментальные** конституции регулирующие лишь структуру государства, его органы, порядок осуществления государственной власти, права человека. Это старые конституции (США);
- **социальные** конституции, те кои наряду с традиционным объектом регулирования старых конституций, значительное внимание уделяют вопросам общественного строя, духовной жизни общества, социально-экономическим правам личности.

3.4. По порядку принятия:

- принятые на **референдуме** (Испания);
- принятые **учредительным собранием** (Италия);
- принятые **парламентом** (Украина);
- **октроированные** (дарованные монархом) Непал, Иордания.

3.5. В зависимости от способа изменения:

- **гибкие конституции**, т.е. те, которые можно изменить в том же порядке, что и обычные законы (Новая Зеландия);
- **жесткие конституции** – для их изменения необходимы особые условия установленные конституцией: референдум, квалифицированное большинство голосов, двойной вотум при принятии изменений учредительным собранием или парламентом.

3.6. В зависимости от формы правления, установленной в конституциях, их можно подразделить на:

- **монархические**;
- **республиканские**.

3.7. По устанавливаемой форме политико-территориального устройства:

- **федеративные конституции**;
- **конституции унитарного государства**;

- **конституции субъектов федерации**, а также конституции субъектов политической автономии (Конституция Республики Каракалпастан в унитарном Узбекистане).

3.8. По периоду действия:

- **постоянные конституции**, те, которые не устанавливают заранее каких-либо хронологических границ ее действия;
- **временные конституции** ограничивают срок своего действия или устанавливают условия, при наступлении которых они должны быть заменены постоянной конституцией (Конституция ОАЭ 1971 года, Судана 1985 года, Таиланда 1991 года, Ирака 2004 года).

3.9. С точки зрения цели конституции можно подразделить на:

- констатирующие, то есть те, в которых нет элементов программного преобразования общества;
- программные конституции – это в основном конституции социалистических стран (Вьетнам, Китай и др.), определяющие своей целью строительство социализма и коммунизма.

4. Основные тенденции развития зарубежных конституций, их периодизация

За период, прошедший со времени принятия первых конституций, общемировой процесс их развития прошел несколько этапов:

4.1. Первый этап охватывает период от 80-90-х годов XVIII века до I Мировой войны.

Страны, принявшие первые конституции в XVIII – XIX веках можно разделить на две группы:

- первая – это государства, где в ходе революции буржуазия одержала победу над феодалами;
- вторая группа стран, в которых в ходе борьбы между феодалами и буржуазией был достигнут политический компромисс.

В первой группе стран, таких как Франция, Бельгия, Нидерланды революционные преобразования затронули все политические институты.

Так, во Франции Конституционные акты 1789-1792 годов упразднили феодальные права и привилегии, крепостное право, провозгласили равенство всех людей, объявили неотъемлемыми естественные права человека, данные ему от рождения. В них закреплялась свобода союзов, митингов и демонстраций. Единственным источником всей власти признавалась нация.

Конституционные преобразования коснулись всей системы государственных органов и определили порядок их взаимоотношений между собой. Государственная власть была разделена на основе теории разделения властей на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Ведущее место в государственном механизме отводилось высшему представительному органу – Национальному законодательному собранию, избираемому на основе народного представительства и наделенному исключительными законодательными и финансовыми полномочиями. Декретом 1792 года монархия во Франции была упразднена и установлена республиканская

форма правления с подчинением исполнительной власти парламенту. Первая французская Конституция провозгласила свободу предпринимательства, разрушив тем самым цеховую организацию в городе, что безусловно способствовало развитию промышленности и торговли. Конституция установила, что частная собственность граждан является «священной и неприкосновенной» и охраняется государством, что было направлено на закрепление нового общественного строя.

Во второй группе стран конституции принимались в целях обеспечения компромисса между набиравшей политическую силу буржуазией и сохранявшим значительное влияние на общественную жизнь дворянством. На конституционный процесс в таких государствах безусловно оказывали позитивное влияние революции во Франции, Испании, Италии, Нидерландах. Как правило, конституции стран второй группы, а к ним относятся Конституция Швеции 1809 года, Конституции Дании 1849 года, Японии 1889 года, Италии 1848 года, принимались монархами. В целом, объем конституционного регулирования был достаточно узким: ограничивался преимущественно личными и некоторыми политическими правами граждан, а также вопросами организации и деятельности органов государственной власти. В этот период конституционного развития, несмотря на провозглашавшийся конституционный принцип о том, что единственным источником всей власти является народ, он был фактически отодвинут от процесса формирования органов власти благодаря многочисленным дискриминационным цензам в избирательном праве. Например, по Конституции Франции 1814 года из 30 млн. французов избирательным правом обладали всего 80 тысяч.

4.2. Второй этап конституционного развития в мире, а это период от начала XX века до II Мировой войны, характеризуется тем, что в большинстве конституций нашел отражение процесс демократизации политической жизни. Во многих государствах женщины были уравнены в политических правах с мужчинами, снижался возрастной и имущественный ценз в избирательном праве, в ряде стран имущественный ценз был отменен, расширялся круг других политических прав граждан.

В некоторых странах, где конституционно была закреплена парламентская форма правления, пришедшие к власти правые политические партии стремясь не допустить к участию в решении государственных дел другие слои населения начали отход от данной модели в пользу усиления исполнительной власти за счет парламента, все большего освобождения ее от парламентского контроля. Этот процесс отметили многие ученые государствоведы, которые заговорили о кризисе парламентаризма.

В период между двумя мировыми войнами в Германии, Италии, Испании, Португалии, Венгрии, Японии к государственной власти пришли крайне националистические, фашистские политические партии поддержанные как буржуазией, так и другими слоями населения.

Это привело к отказу в данных странах от конституционализма вообще, либо к превращению конституций в юридическую фикцию, к ликвидации всех демократических прав и свобод граждан, открытому подавлению всякого инакомыслия.

В этот же период появились первые конституции стран социализма, которые своим регулированием охватывали новые сферы общественных отношений – социально-экономические права граждан, идеологию, политическую систему. Эти конституции отрицали принцип разделения властей и закрепляли принцип единства го-

сударственной власти, например, «Вся власть Советам», провозглашали руководящую роль марксистско-ленинской партии в обществе и государстве, устанавливали преимущества в политических правах для трудящихся, а также обязательную идеологию.

4.3. Третий этап конституционного развития охватывает период от окончания Второй Мировой войны до 90-х годов XX столетия. На этом этапе конституционный процесс приобрел без преувеличения глобальный характер распространившись на все континенты. В результате ликвидации колониальной системы возникло более 100 новых государств принявших свои первые конституции. Ряд этих стран, такие как Алжир, Южный Йемен, Эфиопия и другие провозглашали социалистическую ориентацию. В своих конституциях они во многом копировали социалистическую модель, нередко ухудшая ее.

На этом этапе появились первые конституции в странах мусульманского фундаментализма (Кувейт, Катар, Бахрейн).

Под влиянием социалистических конституций и массового демократического движения в мире в конституциях развитых демократических государств был расширен круг объектов конституционного регулирования. В них были включены социально-экономические положения, нормы о роли партий, общественных объединений, принципы внешней политики.

В конституциях Австрии, Германии, Индии и др. установлены положения о том, что вся власть в государстве исходит от народа.

Во многих конституциях появились положения, которые отразили процесс усиления регулирующей роли государства в экономической и социальной сфере. В некоторых из них это нашло выражение в нормах, указывающих на основные цели государства в этих сферах, на обязательства государственных органов обеспечивать интересы общества в данных областях деятельности. Так, Конституция Испании 1978 года включает в себя главу третью «Об основополагающих принципах социально-экономической политики», которая обязывает государственные органы обеспечивать правовую, экономическую и социальную защиту семьи, благоприятные условия экономического и социального развития страны, справедливое распределение доходов, полную занятость, создание государственной системы страхования, право граждан на благоустроенное жилье, пенсионное обеспечение.

Конституция Португалии 1976 года содержит раздел, посвященный экономической и социальной организации общества, где определяются принципы этой организации, вопросы планирования экономического и социального развития, сельскохозяйственная, промышленная, торговая политика, формы собственности и формы экономической деятельности.

В конституциях демократических государств принятых после II Мировой войны, как правило, содержится более полный перечень основных прав и свобод человека и гражданина, в частности закрепляются социально-экономические права, а также снимаются определенные ограничения в использовании прав и свобод.

Статьей 23 Конституции Бельгии устанавливается право на жизнь, соответствующую человеческому достоинству, в том числе: право на труд, свободный выбор профессии, обеспечение справедливых условий труда и вознаграждения за него, право на социальное страхование, охрану здоровья, культурное и социальное процветание, здоровую окружающую среду.

Обеспечение этих прав возлагается на федерацию и ее субъекты.

В послевоенных конституциях нашло свое отражение изменение соотношения властей в государстве.

В разных странах этот процесс шел в противоположных направлениях.

Во Франции, Германии, Великобритании он проявился в отказе от одного из принципов парламентаризма – признания верховенства парламента, в результате чего произошло весьма заметное усиление прав исполнительной власти. Это выразилось в некотором ограничении законодательных прав парламента, широком применении делегированного законодательства, установлении различных барьеров для осуществления парламентского контроля, в усложнении порядка привлечения правительства к политической ответственности, предоставлении широких прав правительству при объявлении чрезвычайного положения, введение в конституцию норм, обеспечивающих большую устойчивость правительства.

В других странах происходил процесс усиления парламентского режима, закрепления в конституциях всех принципов парламентаризма. Так, новые конституции скандинавских стран поставили парламент на первое место в системе высших органов государственной власти. Парламенты этих стран получили неограниченные законодательные полномочия, широкие права по контролю за деятельностью исполнительной власти, введен принцип политической ответственности правительства перед парламентом, сведены к минимуму права главы государства в пользу парламента и правительства. Например, в Швеции король перестал обладать правом вето в отношении принятых Риксдагом законов.

В конституциях нашли свое отражение тенденции к замене двухпалатных парламентов на однопалатные, либо к существенному ограничению полномочий верхней палаты. Однопалатными стали парламенты в Дании, Греции, Исландии, Португалии, Швеции. Однопалатные парламенты установлены конституциями многих государств освободившихся от колониальной зависимости.

Ослабление роли верхних палат произошло в Германии, Испании, Великобритании, Франции. Это проявилось, например, в том, что вопреки возражениям этих палат окончательное определение судьбы законопроектов и других парламентских решений находится в полномочиях нижней палаты парламента.

Особенностью конституций, принятых во II половине XX века, является значительное внимание уделяемое вопросам внешней политики государства. Прежде всего нормы этих конституций более четко определяют компетенцию высших органов государственной власти по вопросам внешней политики. Как правило, они усиливают позиции парламентов в решении наиболее важных вопросов: войны и мира, ратификации международных договоров, определения основных принципов внешней политики, использования парламентского контроля за внешнеполитической деятельностью правительства. Во многих послевоенных конституциях детально определяются принципы внешней политики государства. Если конституции, принятые в XVIII – XIX вв. включали право на войну как неотъемлемое проявление государственного суверенитета, то большинство современных конституций содержат отказ от ведения войны как средства проведения внешней политики и решения международных споров.

Так конституция Японии содержит отказ от войны на вечные времена.

Федеральный конституционный закон Австрии 1955 года, а также Декларация Республики Мальта 1981 года провозгласили постоянный нейтралитет этих государств.

Конституции ряда государств содержат нормы запрещающие размещение ядерного оружия на их территории.

4.4. Некоторые ученые государствоведы отмечают, что в конце 80-х – начале 90-х годов XX века начался четвертый этап конституционного развития, связывая его, прежде всего, с уходом с исторической арены абсолютного большинства социалистических конституций. За последнее десятилетие XX века принято более 100 новых конституций, в том числе более двух десятков постсоциалистических конституций. Приняты также первые конституции в таких наиболее консервативных монархиях как Саудовская Аравия (1992г.), Оман (1996г.). Постсоциалистические конституции отразили изменения в общественном и государственном строе своих государств, смену конституционных приоритетов, возрастание значения общечеловеческих ценностей.

5. Порядок принятия конституций зарубежных стран, внесения в них изменений и дополнений

5.1. Разработка конституций

За более чем двухвековую историю конституционализма выработано несколько способов разработки, принятия и изменения конституций. Но прежде чем говорить об этом следует сказать **о причинах принятия конституций**. К ним относятся:

- возникновение нового государства;
- изменение общественного строя, если текст старой конституции невозможно привести в соответствие с этим изменением путем поправок к конституции;
- смена политического режима (особенно в ходе революции);
- совершение военных переворотов без изменения общественного строя, политического режима. Смена конституций определяется при этом волюнтаристскими мотивами. Это характерно для некоторых африканских, латиноамериканских и азиатских государств (Венесуэла, Йемен, Таиланд).

Способы подготовки проектов конституций достаточно разнообразны.

Чаще всего проект конституции вырабатывается учредительным собранием – выборным органом избираемым гражданами, который имеет главную цель создание проекта конституции, его принятия и иногда временно выполняет также полномочия парламента. Обычно учредительное собрание распускается после выполнения своей задачи.

Учредительные собрания вырабатывали проекты конституций во Франции, Италии, Югославии в 1945-1947 годах, Португалии в 1976 году, в 1990-1991 годах в Болгарии и Румынии, во многих других странах. Как правило, такие конституции наиболее демократические.

Проекты конституций разрабатываются также создаваемыми парламентом конституционными комитетами или комиссиями;

Во Франции в 1958 году, Греции в 1975 году конституционные комиссии образованы соответственно президентом и правительством. После разработки проекта Конституции Франции он был вынесен на референдум минуя парламент;

После военных переворотов основные положения конституций формулировались обычно военными правительствами (Конституции Турции 1982г., Нигерии 1989г.);

В ходе предоставления независимости колониям проекты конституций новых государств разрабатывались министерствами колоний стран-метрополий или местными властями с участием советников из метрополии.

В социалистических странах подготовка проекта конституции происходила по инициативе правящей, обычно единственной партии, которая создавала конституционную комиссию, устанавливала основные принципы конституции. Одобренный партией проект выносился на общенародное обсуждение. На данной стадии конституционного правотворчества происходило фактическое привлечение народа к участию в управлении страной, поскольку предлагаемые поправки вносились в проект конституции. Так разрабатывались конституции Кубы 1976 года, Китая 1982 года, Вьетнама 1992 года и другие.

В отдельных государствах перешедших от социализма к полудемократическим или демократическим режимам проекты конституций разрабатывались на общенациональных конференциях представителей различных партий и общественных движений, что имело место в Венгрии, Чехии.

5.2. Принятие конституций

Также как и разработка проектов конституций, принятие их осуществляется несколькими способами.

Самый демократический способ принятия Конституции – путем проведения общегосударственного голосования избирателей – то есть референдума. Так были приняты, например, Конституции Франции 1958 г., Алжира 1996 г. и ряд других.

В то же время в Греции, Родезии путем референдума были приняты реакционные конституции.

Конституции Туниса 1956 г., Намибии 1990 г. и ряда других стран были приняты Учредительным собранием. Само Учредительное собрание не во всех странах полностью избирается гражданами. Так, в Нигерии в 1978 г., Гане в 1979 г., Турции в 1982 г. оно частично избиралось из представителей различных групп населения, частично назначалось военными властями.

Конституции Шри-Ланки 1972г., Нидерландов 1983 г., Бразилии 1988 г., Замбии 1992 г. приняты парламентами этих стран провозгласившими себя для этого Учредительными собраниями.

Парламентами Китая 1982 г., Мозамбика 1990 г., Грузии 1995 г., Украины 1996г., и других стран конституции приняты парламентами без переименования в Учредительное собрание;

Конституции некоторых государств принимались так называемыми надпарламентскими органами. Так приняты конституции Монголии 1992 года Великим народным хуралом; Афганистана 2003 года – Великой джиргой; Индонезии 1945 года – Народным консультативным конгрессом.

Один из наименее демократических способов принятия конституции – октроирование – то есть дарование конституции односторонним актом главы государства – монархом. Таким способом приняты Конституции Монако и Непала 1962 г., Свазиленда 1978 г., Саудовской Аравии 1992 г.

Преамбула Конституции Княжества Монако 1962 г. провозглашает: «Мы – Князь Ренье III – решили даровать государству новую конституцию, которая по Нашему высочайшему желанию будет отныне рассматриваться как Основной Закон Государства».

Иногда применяется комбинированный способ принятия конституции заключающийся в том, что на референдум выносятся конституции уже обсуждавшиеся и принятые учредительным собранием или парламентом. Таким способом приняты Конституции Греции, Испании, Польши, Венесуэлы.

В некоторых африканских странах – Конго 1973г., Анголе и Мозамбике 1975г. конституции были приняты на съезде правящей партии.

Достаточно редко применяется и такой способ как принятие конституции на общенациональных конференциях представителей различных политических сил и слоев населения. Так принята Конституция Боснии и Герцеговины 1995г.

В Турции в 1982г., Нигерии 1989г. конституции были утверждены в качестве последней инстанции военными советами этих государств.

5.3. Изменение и пересмотр конституции

В связи с изменениями в общественном и государственном строе возникает необходимость внесения изменений в конституции. Если конституция относится к категории гибких, то ее изменение достигается путем принятия обычного закона.

Вопрос о внесении изменений в жесткую конституцию решается в зависимости от предусмотренного ею способа ее изменения.

Предложения о внесении поправок могут вносить:

- глава государства;
- правительство;
- группа депутатов парламента, например, в Турции – 1/3 от состава парламента;
- в федеративном государстве определенное число субъектов федерации – в Бразилии – 1/2 штатов.

Поправки в конституцию вносятся:

- на основании итогов референдума;
- по решению созванного для их принятия учредительного собрания;
- по решению парламента.

Принятие поправок к жестким конституциям осуществляется квалифицированным большинством, если парламент двухпалатный, в каждой из палат (в Нидерландах и Австрии это 2/3 от общего числа депутатов, в Испании – 3/5), либо на совместном заседании двух палат (во Франции – 3/5). При этом первое решение не во всех странах является окончательным, поскольку по конституции требуется второй вотум парламента через определенный срок после первого (в Греции – не ранее чем через 1 месяц, в Италии – через 3 месяца.)

В Бельгии, Финляндии второй вотум допускается только после избрания парламента нового созыва.

В Дании, Египте, Швейцарии и других странах решение парламента выносится для утверждения на референдум.

В ряде федеративных государств решение парламента о поправках к конституции должно быть утверждено большинством субъектов Федерации (в США 3/4).

Согласно Конституциям Индии, Болгарии и других стран некоторые их положения могут быть изменены в обычном порядке, т.е. не квалифицированным, а простым большинством.

В большинстве стран конституции имеют нормы запрещающие пересматривать конкретные положения, например в Германии – это принципы правового, демократического и федеративного государства. В Бразилии, Греции, Португалии запрещается изменение конституции в течение 5 лет со дня принятия. В Испании и других странах не допускается изменение конституции в период чрезвычайного положения.

Пересмотры конституции бывают полные и частичные.

Особенно важны полные пересмотры, проводимые на основе положений действующего основного закона. Значение института полного пересмотра конституции крайне велико, поскольку он позволяет легитимно ввести новую конституцию с новыми параметрами при изменении соотношения политических сил.

Полный пересмотр возможен двумя путями:

- первый – это принятие новой конституции в соответствии с правилами прежней конституции. Так принята Конституция Швейцарии 1999 года;
- второй путь – принятие новой редакции конституции при сохранении ее прежней даты.

Пример этого пути пересмотр Конституции Нидерландов 1815 года в 1983 году.

Порядок принятия новой конституции нами уже рассмотрен, принятие же новой редакции конституции практически аналогично порядку принятия новой конституции.

6. Институт конституционного контроля

6.1. Понятие конституционного контроля, органы его осуществляющие

Важность регулируемых конституцией общественных отношений, ее верховенства в системе правовых актов, соответствия иных актов и норм нормам конституции требуют ее особой правовой охраны.

Под правовой охраной конституции понимается совокупность средств и способов, с помощью которых достигается соблюдение режима конституционной законности и соответствие конституции всех правовых актов. Существуют несколько способов правовой охраны конституции.

Непосредственные способы охраны (защиты) конституции: согласно Конституциям Германии, Словакии и других стран – народ в целом, каждый гражданин вправе воспрепятствовать посягательствам на конституционный строй;

Существует ответственность должностных лиц за нарушения конституции;

Применяются репрессивные меры с целью пресечения нарушений конституции. К ним можно отнести: запрещение судом деятельности политических партий, подрывающих конституционный строй; введение чрезвычайного положения.

Наконец, существуют и такие формы охраны конституции как конституционный контроль и конституционный надзор.

Под конституционным контролем понимается такая система отношений между органами публичной власти, при которой контролирующий орган может отменять акты подконтрольного органа.

Конституционный надзор – это система отношений между органами публичной власти, при которой надзорный орган может лишь обратить внимание поднадзорного органа на его ошибку и может только приостановить действие его акта. Кроме того, надзор – это есть постоянное наблюдение за деятельностью поднадзорного органа. Контроль же это проверка проводимая либо по запросу, либо инициативе контролирующего органа выборочно.

Предметом нашего рассмотрения является конституционный контроль.

Конституционный контроль впервые появился в США в 1803 году, когда Верховный Суд этого государства объявил, что федеральная Конституция – высший закон страны и любой закон Конгресса, противоречащий Конституции, может быть признан судом неконституционным.

Конституционный контроль в зависимости от того, какие органы его осуществляют, подразделяется на неспециализированный и специализированный.

Неспециализированный конституционный контроль осуществляют: глава государства, парламент, правительство, суды общей юрисдикции, административные суды, которые осуществляют конституционный контроль наряду с другими своими функциями.

Американская система конституционного контроля возникшая исторически раньше европейской основана на неспециализированном конституционном контроле и носит децентрализованный характер. При этой системе конституционность законов и других актов проверяют суды общей юрисдикции при рассмотрении конкретных дел. Если суд признает закон неконституционным и дело доходит до Верховного суда, решение последнего по вопросу о конституционности закона обязательно для всех судов.

В отличие от США, Аргентины, Норвегии, Японии, где конституционность закона вправе проверить любой суд, то, например, в Австралии, Индии, Мальте это право принадлежит только Верховному суду, после того как дело поступит в него, будучи рассмотренным нижестоящим судом.

Европейская система конституционного контроля предполагает учреждение специальных судебных или квазисудебных органов конституционного контроля. К ним относятся:

Конституционные Суды в Германии, Италии и других странах, которые формируются при участии разных ветвей власти. Судьи в них назначаются на один срок, как правило, не более 12 лет, с постепенной ротацией членов суда;

Палаты конституционных гарантий и Палаты конституционного правосудия (Колумбия, Перу), которые работают либо независимо, либо в составе Верховного суда страны;

Конституционные советы во Франции, Казахстане, Тунисе, члены которых назначаются Президентом и председателями палат парламента;

В исламских странах это **конституционно-религиозные советы**, следящие за соответствием закона не только Конституции, но и Корану. В Иране таким органом является Охранительный совет, образованный не только их обычных юристов, но и из правоведов ислама. Согласно ст.94 Конституции Ирана все законы, принятые Парламентом страны направляются в этот Совет, который в случае признания их несовместимыми с требованиями Корана и Конституции возвращает в Парламент на пересмотр.

Охранительный совет под предлогом противоречия Корану отклонил законы о труде, аграрной реформе, монополии внешней торговли.

Специализированные органы конституционного контроля часто обладают также иными полномочиями:

- в Италии рассматривают по существу обвинения выдвинутые Парламентом против Президента;
- во Франции наблюдают за проведением референдума и объявляют его результаты;
- в Испании рассматривают конфликты по вопросам компетенции между центральными и областными органами;
- в Албании, Египте, Польше дают толкование конституции и представляют заключения высшим органам государства по конституционным вопросам;
- в Германии объявляют неконституционными политические партии;

Конституции и законодательство зарубежных стран устанавливают, что в органы конституционного контроля могут обращаться:

- высшие органы государства и должностные лица;
- субъекты федерации и автономного образования;
- группы депутатов и сенаторов;
- суды;
- уполномоченные по правам человека;
- граждане, если нарушены их конституционные права – обычно после рассмотрения дела в суде общей юрисдикции.

6.2. Порядок рассмотрения дел о конституционности правовых актов

Процесс рассмотрения в Конституционных судах вопросов о конституционности правовых актов происходит в основном по правилам гражданского процесса с участием сторон, их представителей, заключением экспертов, назначением докладчика.

В Конституционных советах процесс происходит, как правило, без участия сторон, на базе исследования имеющихся материалов.

Главную роль выполняет член Совета – докладчик по делу, который по поручению председателя готовит проект решения Совета.

В Верховных Судах США, Японии, др. странах, один из членов суда назначенный докладчиком, представляет суду материалы по делу, которые обсуждаются составом суда, затем проходит голосование.

Во всех случаях, когда конституционный контроль осуществляется коллективным органом, решение принимается большинством голосов. Резолютивная часть решения оглашается сразу после принятия.

В тех странах, где вопрос о неконституционности правового акта решается в суде общей юрисдикции, данное решение выносится судьей единолично.

В целом, акты, признанные органами Конституционного контроля неконституционными, либо сразу аннулируются, либо запрещаются к публикации, либо, оставаясь в сводах законов, не могут применяться судами и другими государственными органами. Как правило, решение органа конституционного контроля обжалованию не подлежит.

Однако, в таких странах как Намибия, Эквадор, Эфиопия решение конституционного суда утверждается парламентом. В Казахстане установлена норма, согласно которой Президент может предложить Конституционному совету рассмотреть принятое решение о конституционности закона повторно.

6.3. Виды конституционного контроля

Конституционный контроль по различным основаниям классифицируется на следующие виды.

В зависимости от времени его осуществления он подразделяется на предварительный и последующий.

При предварительном контроле акт проверяется после принятия его парламентом, но до подписания главой государства. Такой контроль осуществляют обычно конституционные советы по просьбе президента или группы депутатов парламента;

Последующий контроль осуществляется в отношении действующих актов.

По обязательности проведения конституционный контроль может быть факультативным или обязательным.

Обязательному конституционному контролю подвергаются, как правило, акты не вступившие в силу, в отношении которых эта процедура установлена конституцией или законом. Например, во Франции Конституционный совет обязан проверять на соответствие Конституции органические законы и регламенты палат Парламента до вступления их в силу.

Факультативный контроль осуществляется только в случае заявленной инициативы управомоченного субъекта.

По форме конституционный контроль может быть абстрактным или конкретным.

Конкретный контроль осуществляется только в связи с каким-либо, чаще всего судебным делом, при разрешении которого подлежат изменению конкретная норма или акт, оспариваемые с точки зрения их конституционности. Этот контроль всегда последующий.

Абстрактный контроль означает проверку конституционности акта или нормы вне связи с каким-либо делом.

По содержанию конституционный контроль можно подразделить на формальный и материальный.

В ходе формального контроля проверяется входило ли издание акта в компетенцию издавшего его органа, соблюдены ли при этом процедурные требования, издан ли акт в надлежащей форме.

Материальный контроль означает проверку соответствия содержания акта положениям конституции.

По объему конституционный контроль может быть полным или частичным.

Полный контроль охватывает всю систему общественных отношений, урегулированных конституцией;

Частичный контроль распространяется лишь на определенные сферы общественных отношений, такие как права человека и гражданина, федеративные отношения и другие.

С точки зрения правовых последствий конституционный контроль может быть консультативным или постановляющим.

Решения, принятые в порядке консультативного контроля не обладают юридической силой;

В то же время решения постановляющего контроля носят общеобязательный характер.

По месту осуществления конституционный контроль может быть внутренним и внешним.

Под внутренним контролем понимается обычно проверка соответствия правовых норм основному закону страны, осуществляемая при разработке акта. Такой контроль, как правило, является консультативным;

внешний контроль – представляет собой проверку соответствия правовых норм основному закону страны, проводимую вне органа принимавшего акт.

В зависимости от органов, осуществляющих конституционный контроль, его подразделяют также на диффузный и централизованный.

При диффузном контроле проверка соответствия актов основному закону вверяется каждому суду или судье. Такой контроль существует в американской системе конституционного контроля.

Централизованный контроль характерен для европейской модели конституционного контроля и означает, что органы конституционного контроля отделены от судов общей юрисдикции и действуют вне сферы деятельности других судов.

С точки зрения деятельности во времени конституционный контроль может быть двух видов:

первый, решения которого о признании неконституционности акта, имеют обратную силу, т.е. норма или акт считается недействительным с момента его принятия или вступления в силу. Поскольку практическая реализация таких решений на практике затруднена, либо вообще невозможна, поэтому, как правило, применяется

второй вид контроля, решения которого обратной силы не имеют. Конституция Румынии (ст.145) устанавливает: «Решения Конституционного Суда являются обязательными и имеют силу только на будущее».

Вопросы для самоконтроля:

1. Что означает конституция с юридической и социальной точек зрения?
2. Каковы форма и структура конституций?
3. Порядок разработки, принятия и изменения конституций?
4. Какие признаки положены в основу классификации конституций?
5. Назовите функции конституции.
6. Раскройте понятия правовой охраны конституции и её разновидностей.
7. В чём состоит различие американской и европейской системы конституционного контроля?

Тема 3. Основы конституционного статуса личности в зарубежных странах

- 1. Человек и гражданин как субъекты конституционных прав, свобод и обязанностей.**
- 2. Институт гражданства.**
- 3. Классификация прав и свобод личности.**
- 4. Конституционные обязанности личности.**
- 5. Гарантии конституционных прав и способы их осуществления.**

1. Человек и гражданин как субъекты конституционных прав, свобод и обязанностей

1.1. Права человека.

Все права и свободы делятся на две группы: права человека и права гражданина.

Права человека – это естественные неотчуждаемые права, принадлежащие ему в силу рождения как личности. К их числу относятся: право на жизнь, свободу, безопасность, собственность, физическая и психическая неприкосновенность, достоинство личности, личная и семейная тайна и др. Данные права государство не может даровать или отчуждать своими актами и действиями. Оно обязано их признавать и не может ограничивать. Эти права составляют правовой статус человека. Указанным статусом должен обладать каждый человек в любой стране мира.

Права человека зафиксированы в международных пактах:

- Всеобщая декларация прав человека (1948г.);
- Международные пакты о правах человека (1966г.);
- Конвенция о политических правах женщин.

В этих документах содержатся стандарты, к которым должно стремиться национальное законодательство любой страны.

1.2. Права гражданина связаны с фактом гражданства, т.е. принадлежности лица к определенному государству. Они закрепляются за человеком национальным законодательством и составляют правовой статус гражданина. К числу этих прав относятся: избирательное право, право на объединение в политические партии, на участие в управлении делами государства и др.

1.3. Институт правового статуса личности

Национальное законодательство государства призвано:

- признать за каждым человеком его естественные права;
- закрепить за личностью права, характеризующие его как гражданина;
- предусмотреть обязанности личности и ее ответственность за их неисполнение.

Отраженный в национальном законодательстве комплекс названных вопросов образует институт правового статуса личности, который можно определить как закрепленное нормами конституционного, гражданского, административного, трудового и других отраслей права, фактическое положение личности, т.е. легальные пределы свободы личности, объем ее прав, обязанностей, законных интересов.

1.4. Конституционный статус личности

Предметом изучения науки конституционного права являются не все проблемы правового статуса личности, а только основы правового статуса личности, которые раскрыты в национальных конституциях государств.

Конституционный статус личности есть система прав, свобод и обязанностей индивида, которая отражает его фактическое положение в обществе и закреплена нормами Конституции.

Конституционный статус личности различается по субъектам и по объему.

По субъектам:

- конституционный статус человека;
- конституционный статус гражданина;
- конституционный статус иностранного гражданина;
- конституционный статус лица без гражданства.

По объему:

- базовый конституционный статус, которым обладают все субъекты конституционного статуса личности (его содержание составляют естественные права человека);
- полный конституционный статус, который имеют только граждане;
- ограниченный конституционный статус имеют иностранные граждане и лица без гражданства.

2. Институт гражданства

2.1. Понятие гражданства и подданства

Важнейшим элементом конституционного статуса личности является гражданство. В конституционном праве зарубежных стран употребляются два понятия: гражданство и подданство.

гражданство – принадлежность лица к определенному государству, его устойчивая правовая связь со своим государством, порождающая с одной стороны, права и обязанности лица по отношению к государству, с другой стороны, права и обязанности государства по отношению к гражданину.

подданство – понятие, применимое в монархиях (подданный его высочества), где нет термина гражданство. В европейских монархиях, Японии и других странах оба термина употребляются как равнозначные.

В странах арабского мира и некоторых других странах подданный должен быть лично предан монарху, нарушение верности может быть сурово наказано.

2.2. способы приобретения гражданства:

2.2.1. По рождению:

- приобретение ребенком гражданства родителей – **право крови**, если родители имеют разное гражданство вопрос решается на основании письменного соглашения родителей;
- **право почвы** – приобретение ребенком гражданства по месту рождения, если гражданство родителей неизвестно, а также если неизвестны родители и по другим основаниям.

2.2.2. Натурализация – прием в гражданство уполномоченными на то органами государства.

Способы натурализации:

- по заявлению лица в компетентные органы государства, гражданство которого желает приобрести, а также в ряде случаев в органы страны, из гражданства которой он хочет выйти. Заявления подаются, как правило, на имя главы государства (иногда эти вопросы решают министры внутренних дел или юстиции);
- натурализация возможна по закону, т.е. при вступлении в брак, при усыновлении.

Условия приема в гражданство при натурализации:

- проживание в стране определенное число лет (Венгрия – 3 года, Алжир – 7, Чад – 15);
- знание языка (экзамен);
- в ряде стран кандидат должен не иметь определенных болезней (СПИД);
- не принадлежать к партиям, ставящим целью насильственное изменение конституционного строя;
- в Кувейте, Саудовской Аравии, ОАЭ и др. в гражданство принимаются только мусульмане.

2.2.3. приобретение гражданства возможно в порядке оптации – т.е. выбора гражданства в связи с переходом части территории от одного государства к другому или провозглашение части территории государства новым независимым государством;

2.2.4. трансферт – переход территории одного государства к другому с обязательной сменой гражданства (нет права выбора);

2.2.5. регистрация – упрощенный порядок приобретения гражданства (если родители лица являются или были гражданами страны);

2.2.6. восстановление гражданства – для бывших граждан данного государства.

2.3. Гражданство детей при изменении гражданства родителей изменяется в зависимости от возраста детей:

- до 14 или до 12 лет автоматически приобретает новое гражданство с родителями;
- при возрасте детей старше (12-14 лет, иногда до 21 года) – спрашивают детей об их согласии изменения гражданства в присутствии представителей государственных органов, педагога.

2.4. Утрата гражданства возможна в двух случаях:

- **выход из гражданства** – осуществляется по инициативе лица, которое подает заявление об этом в государственный орган, разрешение на выход дает глава государства.
- **лишение гражданства** – производит уполномоченный на то орган государства вопреки желанию лица. В некоторых странах лишать гражданства допускается лишь натурализованных граждан.

Новейшие конституции большинства стран запрещают лишать гражданства.

3. Классификация прав и свобод личности

Конституционные права и свободы, как правило, подразделяют на 4 группы:

- права и свободы, выражающие равноправие граждан;
- социально-экономические;

- политические права и свободы;
- личные права и свободы.

3.1. Права и свободы, выражающие равноправие граждан

Конституции большинства государств устанавливают нормы, обеспечивающие:

- равенство граждан перед законом;
- равноправие независимо от расы и национальности;
- равноправие женщины и мужчины.

Равенство всех перед законом означает, что закон одинаково распространяется на всех, независимо от должностного, социального положения, образования, каких-либо заслуг и т.д.

Равноправие независимо от расы и национальности предполагает, что права граждан не могут зависеть от национальности или цвета кожи.

Равноправие женщины и мужчины – установление юридических условий для их одинакового участия во всех сферах общественной жизни. Во Франции – до 1946 г. женщины были лишены избирательных прав, в Швейцарии до 1971 г.

3.2. Социально-экономические права

Конституции зарубежных стран, принятые до I Мировой войны не упоминали о социально-экономических правах личности и граждан.

Только конституции Мексики 1917г. и Германии 1919 г., принятые после революционных событий содержали отдельные упоминания о этих правах.

Включение норм о социально-экономических правах связано с опытом конституционного строительства в СССР и РСФСР и начался этот процесс уже после II Мировой войны (конституция Японии 1946, Италии 1947, а позднее и других стран). В то же время во многих случаях эти нормы сформулированы как пожелания и рассматриваются не как субъективные права, защищаемые судом, а как ориентир для деятельности правительства (Индия, Нигерия, Филиппины).

3.2.1. Право собственности и ее наследования

Об этом праве говорится во всех современных конституциях, имеющих в виду частную собственность, защита которой гарантируется государством. Конституции социалистических стран, таких как КНДР, говорят о личной собственности, защита которой гарантируется.

Собственность может быть изъята у ее владельцев только в общественных целях, на основе закона, по решению суда и при равноценном возмещении.

Общепринятой конституционной нормой является возможность обладать любой собственностью, не запрещенной законом. Конституции многих стран не допускают владение иностранцами землей, подземными природными богатствами.

Конституции социалистических стран устанавливают повышенную правовую защиту для государственной и общественной собственности.

3.2.2. С правом собственности тесно связано право на свободную предпринимательскую деятельность

Это право заниматься любой деятельностью, приносящей доход, если она не запрещена законом. Для реализации этого права существует государственная реги-

страция, выдается свидетельство, лицензия с указанием разрешенных видов деятельности.

Многие государства запрещают монополистическую деятельность – создание объединений с целью вытеснить конкурентов с рынка и установить монопольные цены. В большинстве зарубежных стран действуют также законы о защите прав потребителей.

3.2.3. Право на труд и свободу труда

Конституции стран социализма устанавливают право на труд, а не на свободу труда. На практике это означает, что все трудоспособные и желающие трудиться лица обеспечиваются гарантированной работой. При этом ликвидируется безработица.

В конституциях капиталистических стран право на труд появилось в середине XX века, как правило, с указанием на то, что государство оказывает помощь безработным. При этом оно дополнялось положением о свободе труда, т.е. правом заниматься любым видом труда, по своему желанию, если он не запрещен законом. Право свободы труда направлено против принудительного труда, который в демократических странах возможен лишь в условиях чрезвычайного положения, на военной службе и по приговору суда.

Право на труд и свобода труда дополняются конституционными положениями о безопасных и здоровых условиях труда, праве на достойное вознаграждение.

Законодательно устанавливается обязательный минимум оплаты труда (Франция – 1100 евро в месяц, Таити – 1000 долларов США в месяц)

По безработице выплачивается пособие – не более 1 года (размер его редко превышает 50% заработка), оно постепенно снижается в течение этого срока.

3.2.4. **Право на отдых** – означает установление в законодательном порядке предельной продолжительности рабочей недели в 40 часов (в целом ряде стран, особенно так называемых развивающихся, это не устанавливается), предоставляется один или два дня в неделю выходных, ежегодный оплачиваемый отпуск (Япония – 8 дней, США – 23 дня, Испания – 5 недель). В то же время во многих странах законодательно отпуска не предусматриваются.

3.2.5. **Конституции большинства государств предусматривают право на забастовку** – означающие коллективное прекращение работы с выдвижением требований к работодателю или государству.

Конституции и законы зарубежных стран, как правило, запрещают политические забастовки, т.е. разрешены только забастовки с требованием экономического характера (повышение заработной платы, улучшение условий труда и т.д.). Запрещены также всеобщие забастовки (т.е. по всей стране), так называемые забастовки солидарности (в поддержку других бастующих). Запрещаются забастовки на предприятиях жизнеобеспечения, транспорта, работников отдельных профессий (полиции, государственных служащих).

В странах с военными режимами любые забастовки запрещены.

Конституции социалистических стран не содержат положений о забастовках, т.е. они не разрешены и не запрещены.

Проведение забастовок подчинено устанавливаемым в законе нормам:

- предварительное уведомление работодателя (обычно за 7 дней);
- проведение предварительных переговоров (Франция);
- добровольный (Италия) или принудительный (Австралия) арбитраж;

- опрос или голосование членов коллектива о согласии на забастовку.

Забастовки могут быть признаны судом незаконными по иску работодателя и органа правительства.

Итог этого признания:

- увольнение забастовщиков без выплаты компенсации;
- штрафы и уголовное наказание организаторов;
- наказание профсоюзов, поддержавших забастовку.

3.2.6. Право на охрану здоровья

Реальное осуществление этого права разительно отличается, в частности, в зависимости от системы здравоохранения.

В странах с государственной медициной_ (социалистические страны, Великобритания, Дания, Италия) расходы на лечение оплачивает государство из бюджета. Число этих стран невелико.

В странах со страховой медициной_(Германия, Франция, Польша) создается общегосударственный фонд здравоохранения. Средства в него вносят: государство из бюджета (70-80% фонда), работодатели и работники (медицинская страховка в Германии – 6,5% от заработка).

В странах с либеральной системой медицины (США и др.) пациент сам оплачивает медицинские услуги и лекарства. В то же время в этих странах есть муниципальные лечебные учреждения для малоимущих.

3.2.7. Конституции ряда стран принятые во второй половине XX века содержат нормы о праве работников на участие в управлении предприятиями. Согласно этим нормам действуют рабочие, производственные, иные советы, члены которых частично избираются работниками, другая часть назначается работодателями. Создаются они для решения социальных вопросов и не имеют права вмешиваться в хозяйственную деятельность.

3.2.8. Право на образование и свободу образования

В развитых странах обязательным и бесплатным является девяти и одиннадцатилетнее образование;

В постсоциалистических странах – как правило, восьми-девятилетнее.

В развивающихся – обязательным и бесплатным является только начальное образование.

Свобода образования – означает право получать образование на усмотрение лица: в государственном, муниципальном, частных, церковных школах.

Высшее образование согласно конституции и законодательству об образовании может быть государственным и частным. В некоторых странах существует бесплатное высшее образование. Государственное высшее образование осуществляется и за плату.

Законодательство многих стран запрещает при обучении внушать насилие, презрение к другим народам, нарушать моральные принципы.

Конституции социалистических стран, как правило, устанавливают, что обучение должно осуществляться на основе марксистско-ленинской идеологии и соответствовать целям коммунистического воспитания.

3.2.9. Право на социальное обеспечение содержится в конституциях многих стран и предполагает пенсионное обеспечение по возрасту и стажу работы и социальные пенсии для инвалидов.

Трудовые пенсии выплачиваются государством при достижении возраста у мужчин 60-65 лет, у женщин 55-60 лет и наличии трудового стажа 25-30 лет у мужчин и 20-25 лет у женщин. В отдельных странах эти критерии могут быть и выше.

Для выплаты пенсий в государстве создается пенсионный фонд, состоящий из средств государственного бюджета, отчислений работодателей и самих работников. Кроме государственных пенсий, некоторым категориям работников выплачиваются муниципальные пенсии или доплаты к государственным пенсиям.

Законодательство отдельных стран содержит норму, согласно которой разрыв между минимальной и максимальной пенсией не должен быть более чем 2 раза (Швейцария).

3.2.10. Право на жилище

Содержание его состоит в том, что каждый вправе приобретать себе жилище в любом месте страны (за исключением закрытых зон). Малоимущим жильё за низкую цену или бесплатно предоставляют муниципалитеты из государственных или муниципальных фондов.

Произвольное выселение арендатора из нанимаемого жилья закон запрещает. Это возможно только в судебном порядке и на основании, указанном в законе.

3.2.11. Конституции зарубежных стран закрепляют также право на участие в культурной жизни, право пользоваться достижениями культуры, свободу литературного, художественного, научного и других видов творчества. Закрепляется охрана интеллектуальной собственности.

3.3. Политические права

Данные права принадлежат, как правило, гражданам государства.

3.3.1. Свобода выражения мнений публично и по общественно значимым вопросам, т.е. свобода мысли, слова, печати

Свобода выражения мнений означает отсутствие цензуры. В то же время, граждане несут ответственность за разглашение государственной и профессиональной тайны (врачебной, следствия), оскорбление, клевету.

Конституции запрещают пропаганду и агитацию, возбуждающие социальную, расовую, религиозную, национальную вражду, пропаганду идей национального, языкового, иного превосходства. СМИ в зарубежных странах находятся, как правило, под прямым или косвенным контролем государства, осуществляемым через законодательство, органы государства, суд.

3.3.2. Практически все конституции зарубежных стран содержат нормы о свободе объединения в политические партии, профессиональные организации, социально-культурные и иные общества

Конституции устанавливают лишь самые общие положения, относящиеся к партиям, иногда упоминая о свободе образования профсоюзов.

Обычно в конституциях содержатся три положения о роли партий:

- устанавливается многопартийность;
- говорится о роли партии в демократическом обществе (содействуют выражению политической воли народа путем голосования);
- устанавливают, что их организация и методы деятельности должны соответствовать принципам демократии и национальной независимости.

Подробно положение общественных объединений, как правило, регулируется тремя видами законов:

- о политических партиях;
- об общественных объединениях, не имеющих главной целью своей деятельности получение прибыли;
- об акционерных обществах, товариществах и т.д., цель которых получение доходов.

В некоторых странах существуют отдельные законы о профсоюзах, кооперативах. Общественные объединения создаются явочным порядком. Организации, имеющие свои уставы, должны регистрироваться в государственных органах.

Особенно детально регулируется порядок создания политических партий в странах, где существуют законы о политических партиях. Для создания партии необходимо присутствие на учредительном собрании определенного минимума граждан (Венгрия – 10, Болгария – 50 чел.). На собрании должен быть принят устав, документ о целях организации (Программа).

3.3.3. Свобода собраний, митингов, демонстраций. Конституции ряда стран подразумевают под этим право собираться мирно и без оружия.

Правовое регулирование свободы собраний, митингов и демонстраций различно.

Для проведения собраний в закрытом помещении не требуется разрешения властей или их уведомления.

Для проведения митингов (собраний на открытом воздухе) необходимо уведомление и даже разрешение властей (Германия за 2 дня, Франция – за 3 дня, Великобритания – за 6 дней). Тема митинга, его организаторы и число участников должны быть сообщены мэрии или полиции при уведомлении или обращении за разрешением.

Эти же требования относятся и к демонстрациям. Кроме того, мэрия утверждает маршрут движения и может ограничить число участников. При отклонении от установленного маршрута полиция может рассеять демонстрантов с применением силы и технических средств.

3.3.4. Право петиций, то есть индивидуальные и коллективные обращения граждан к высшим органам государственной власти (главе государства, парламенту, правительству).

3.4. Личные права и свободы

Конституции зарубежных стран закрепляют прежде всего неотчуждаемые права.

3.4.1. Право на жизнь – в правовом смысле оно означает, что человек может быть лишен жизни только по приговору суда с обязательным участием присяжных заседателей. В странах, входящих в Совет Европы и ряде других государств смертная казнь запрещена. В Голландии и некоторых штатах Австралии законодательно разрешена эвтаназия.

3.4.2. Свобода и личная неприкосновенность

Содержание этого права состоит в том, что никто не вправе силой или угрозами принуждать личность к каким – то действиям, подвергать обыску, наносить вред здоровью, Какие либо ограничения свободы и личной неприкосновенности допускаются только на основе закона по решению суда.

Так, арест возможен при возбуждении уголовного дела с санкции судьи. Полицейское задержание с доставкой в полицию возможно, как правило, на 2-3 суток.

При этом юридической гарантией необоснованного задержания является право задержанного требовать немедленной доставки его к судье для решения вопроса о правомерности задержания.

3.4.3. Со свободой и личной неприкосновенностью тесно связаны такие права как неприкосновенность частной жизни и достоинство личности

Под неприкосновенностью частной жизни понимается конституционная гарантия защиты тех сторон личной (частной) жизни человека, которые он не желает делать достоянием других.

Конституции и законы закрепляют право человека на личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, а также право на тайну переписки, телефонных, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Вмешательством государства в частную жизнь возможно только при наличии признанных законом оснований для обвинения лица в совершении преступления.

Содержащееся в большинстве конституции положение о достоинстве личности состоит в запрете пыток, негуманного обращения унижающего человека, медицинских и иных экспериментов без согласия лица.

В судебном порядке достоинство личности охраняется с помощью иска о защите достоинства и возбуждения уголовного дела по обвинению в клевете.

Составной частью права на частную жизнь является неприкосновенность жилища. Проникновение в жилище против воли проживающих в нем лиц возможно только на основании закона и судебного решения.

3.4.4. Свобода совести закрепляемая в конституции означает право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, вести пропаганду религиозных и иных взглядов. Конституции запрещают дискриминацию на религиозной почве. В то же время в ряде стран определенные религии пользуются государственной поддержкой (католицизм в Испании и Северной Ирландии, иудаизм в Израиле, мусульманство в арабских странах и т.д.).

3.4.5. Свобода передвижения по территории страны и выбор места жительства является одним из неотъемлемых прав человека закрепленных в конституциях большинства государств. Ограничения этого права вводятся обычно для иностранцев, в зонах чрезвычайного положения, экологического бедствия и т.д.

3.4.6. Целый ряд конституционных прав личности связан с судебной сферой: свободный доступ к суду, презумпция невиновности, право обвиняемого на защиту и др.

4. Конституционные обязанности личности

Обязанности личности, установленные в конституциях зарубежных стран подразделяются: на обязанности, относящиеся к гражданам страны и на обязанности, распространяющиеся как на граждан, так и на лиц без гражданства и иностранцев.

Так, все лица, проживающие в стране, обязаны соблюдать конституцию и законы, сохранять природу и окружающую среду.

Граждане страны, в отличие от не граждан несут дополнительные обязанности. Во многих странах существует всеобщая воинская обязанность (в Израиле даже для женщин). Граждане обязаны иметь установленный в стране образовательный минимум. В некоторых странах граждане обязаны участвовать в выборах.

Конституции социалистических стран устанавливают такие обязанности, как обязанность трудиться, укреплять сплоченность нации, охранять честь Родины и другие.

5. Гарантии конституционных прав и способы их осуществления

Гарантии конституционных прав подразделяются на:

- **экономические;**
- **политические;**
- **юридические.**

В странах с рыночной экономикой экономической гарантией прав граждан считается обладание собственностью, что дает возможность личности свободу выбора занятий и осуществления своих прав.

Конституции стран социализма экономическими гарантиями называют социалистическую систему хозяйства, ликвидацию безработицы и др.

Политические гарантии конституции этих стран связывают с принадлежностью государственной власти трудящимся.

Политическими гарантиями согласно конституциям капиталистических государств являются: свободные и регулярные выборы, проведение референдумов, разделение властей, многопартийность, участие граждан в управлении, наличие свободной оппозиции.

Основной юридической гарантией прав граждан конституции социалистических стран называют режим социалистической законности.

Конституции других стран, как правило, важнейшей юридической гарантией признают существование правового государства.

Новейшие конституции зарубежных стран называют основные средства юридической защиты прав личности: обращение в суд, деятельность омбудсмана, а также раскрывают роль главы государства как гаранта этих прав.

Конституции и законы предусматривают следующие **способы осуществления гражданами основных прав**:

- явочный порядок (публикации статьи в газетах);
- заявительный порядок (при проведении митингов, забастовок);
- разрешительный порядок (для проведения демонстраций);
- режим судебных санкций, т.е. судебная защита конституционных прав.

Конституции демократических стран обязывают государство, его органы и должностных лиц государства содействовать в осуществлении ими своих конституционных прав.

Защита конституционных прав граждан есть обязанность конституционных судов и других органов конституционного контроля. Гражданин может лично обращаться в эти органы для защиты своих прав. Гражданин имеет право при исчерпании всех возможностей защиты прав в своей стране обращаться в международный суд (Европейский суд в Страсбурге) или в международный орган (Комитет ООН по правам человека).

Вопросы для самоконтроля:

1. Чем различается правовой статус человека, правовой статус гражданина и правовой статус личности?
2. Что такое конституционный статус личности, его структура по объёму и

содержанию?

3. Дайте понятие гражданства и подданства, каковы основания приобретения и прекращения гражданства?
4. Как классифицируются права, свободы и обязанности?
5. Какие права и свободы закрепляются в конституциях?
6. Что представляют собой конституционные гарантии прав и свобод? В чём разница между демократическими и социалистическими конституциями в этом отношении?
7. Каковы способы осуществления гражданами конституционных прав и свобод?

Тема 4. Конституционно-правовые основы общественного строя в зарубежных странах

- 1. Понятие и структура общественного строя, конституционно-правовой институт основ общественного строя.**
- 2. Экономические отношения (институт собственности, конституционное регулирование финансовых отношений и роли труда).**
- 3. Социальные отношения (конституционное регулирование отношений между трудом и капиталом, политики в сфере социального обеспечения, международных отношений, государственной защиты потребителя).**
- 4. Духовно-культурные отношения (понятие, направления конституционного регулирования).**
- 5. Политические отношения (понятие и содержание политической системы, конституционной формулы государства, политического и государственного режима и их разновидностей).**

1. Понятие и структура общественного строя

Общественный строй – это организация общества, обусловленная определенным уровнем производства, распределения и обмена продуктов, а также характерными особенностями общественного сознания и традициями взаимоотношений людей, которая охраняется государством и правом.

Структура общественного строя состоит из следующих элементов:

- экономические отношения;
- политические отношения;
- социальные отношения;
- духовно-культурные отношения.

Все элементы общественного строя в большей или меньшей степени находятся под воздействием государства, которое воздействует на общественный строй посредством правового регулирования общественных отношений, опирающееся прежде всего на конституцию. Однако, сколько бы подробным ни было конституционно-правовое регулирование отношений, составляющих общественный строй, оно не может быть исчерпывающим.

Поэтому конституционно-правовым институтом является не общественный строй в целом, а лишь **основы общественного строя**.

Конституции зарубежных стран, принятые до II Мировой войны, за исключением Конституций Мексики, Германии, Чили и Ирландии, ограничивались регулированием организации государственной власти и основных прав личности.

Начало принципиально иной трактовке конституционного регулирования общественного строя положила Конституция РСФСР 1918 года и других социалистических стран, которые включили в объекты конституционного регулирования основные вопросы социально-экономической структуры общества, политической системы, идеологии. Такой подход к конституционному регулированию оказал заметное влияние на многие конституции зарубежных стран принятые после II Мировой войны (Италии 1947 года, Индии 1949 года, Испании 1978 года).

В отличие от конституций социалистических стран (Китая 1982г., Индии 1949г., Испании 1978г.), где регулирование основ общественного строя осуществля-

ется в первых главах, в большинстве конституций зарубежных стран нормы, регулирующие основы общественного строя, рассредоточены по разным главам и разделам, в основном в главах, регулирующих права и свободы человека и гражданина.

В целом ряде конституций (Таиланда, Непала, Филиппин) говорится не об основах общественного строя, а о его некоторых принципах, которые должны служить ориентиром для деятельности правительства. Такие конституционные нормы не имеют прямого действия, не могут принудительно выполняться по решению судов.

2. Экономические отношения

Конституционно-правовое регулирование экономических отношений включает вопросы собственности, труда, обмена, распределения, потребления материальных и духовных благ. При этом общественные отношения, связанные с распределением и потреблением благ это сфера не только экономических, но и преимущественно социальных отношений.

Важнейшим конституционно-правовым институтом, относящимся к экономическим отношениям, является собственность.

Под собственностью понимается форма присвоения благ, отношения между людьми по этому поводу.

По своему характеру собственность делится на два вида: публичную и частную.

Публичная собственность отличается своей неделимостью и в основном изъята из гражданского оборота. Частная собственность делима и находится в обороте.

Субъектами права публичной собственности может быть государство в целом, субъект федерации, субъект политической или административной автономии, муниципальное образование, общественное формирование (политическая партия, церковь).

Субъектом права частной собственности может выступать любое физическое или юридическое лицо, а также государство и другие субъекты права публичной собственности (государство может владеть пакетом акций частной фирмы).

Перевод собственности из публичной в частную называется приватизацией, а из частной в публичную – социализацией, если же собственником становится государство, то это национализация.

В первых конституциях право собственности гарантировалось без конкретизации ее видов и субъектов права на нее. Так, ст.17 французской «Декларации прав человека и гражданина» 1789 года гласит: «Так как собственность есть право неприкосновенное и священное, никто не может быть лишен ее иначе, как в случаях установленной законом явной общественной необходимости и при условии справедливого предварительного возмещения». Из этой формулы вытекают следующие юридические последствия:

- право собственности в принципе неотъемлемо;
- лишение этого права возможно только в порядке исключения;
- порядок лишения должен быть установлен только законом;
- этот закон обязан определить случаи общественной необходимости, при которых возможно лишить субъекты права собственности;
- указанная необходимость должна быть очевидной;
- лишение права собственности возможно только с возмещением;

- возмещение должно быть справедливым – критерии справедливости должен устанавливать закон;
- возмещение должно быть предварительным, то есть выплачивается до отчуждения собственности.

Таким образом, из конституционного провозглашения права собственности следует блок юридических гарантий, составляющих предмет гражданско-правового и административно-правового законодательства.

Конституции, принятые в XX веке отходят от идеи абсолютной неприкосновенности частной собственности, устанавливают концепцию социальной функции частной собственности. Так, согласно ст.14 Конституции Германии 1949 года «Собственность обязывает. Ее использование должно служить общему благу». Данная концепция выражается также в том, что конституции многих стран устанавливают возможность национализации собственности.

По Конституциям Испании, Йемена, Эфиопии и других стран ряд объектов может находиться только в государственной собственности (природные ресурсы, земля).

Конституции стран с рыночной экономикой устанавливают равноправие всех видов собственности, в том числе равную ее защиту конституцией. Конституционно закрепляется свобода конкуренции и антимонопольная политика, для реализации которой принимаются специальные законы, позволяющие судам разделять монополии на несколько предприятий (США – 2000 г. разделение «Майкрософт» Б. Гейтса). Большинство стран мира осуществляют в той или иной степени государственное регулирование экономики. Так, Конституции Бразилии, Испании содержат положения о планировании экономики.

Большинство конституций стран социализма не признают равноправие различных видов собственности. Публичная собственность пользуется преимуществами, а ее государственная форма считается высшей формой собственности и подлежит особой правовой защите. Частная собственность на важнейшие объекты экономики и средства производства либо не допускается (КНДР), либо имеет ограниченный характер (Вьетнам) и подлежит жесткому правовому регулированию.

Однако, в последние годы на Кубе происходит разгосударствление собственности, то есть приватизация и акционирование.

В КНР в 2004 году внесены изменения в Конституцию, согласно которым частная собственность признается равноправной с другими видами собственности, что фактически изменяет сущность социализма в Китае.

Принятые после II Мировой войны конституции развитых зарубежных стран придают большое значение роли труда, объявляя его основой общества. Так, ст.1 итальянской Конституции называет Италию демократической республикой, основанной на труде. В некоторых зарубежных конституциях говорится и о вопросах распределения. Например, ст.40 Конституции Испании обязывает публичные власти создавать условия для справедливого распределения доходов. На практике же общественный продукт распределяется в основном не по количеству и качеству труда, а в зависимости от размера частной собственности (количества акций, банковских вкладов, размеров недвижимости и т.д.).

Важнейшим элементом экономических отношений является финансовая система государства. Поэтому с середины XX века нарастает тенденция ко все более полному регулированию в конституциях финансовых отношений. Специальные гла-

вы и разделы конституций регулируют прежде всего бюджетные и налоговые отношения, включая бюджетный процесс и основы статуса центрального банка. В федеративных государствах особое место в этих разделах конституции отводится разграничению полномочий в сфере государственных финансов между федерацией и ее субъектами.

Глава VII Конституции Японии 1946 года, именуемая «Финансы», устанавливает, что право распоряжения государственными финансами осуществляется на основе решения Парламента. Любые изменения в налогообложении производятся на основании закона и при соблюдении условий, предписанных законом. Проект бюджета на каждый финансовый год составляется Кабинетом министров и представляется для обсуждения и утверждения Парламенту.

В ряде Конституций (Германии, Испании и др.) регулируются ситуации, когда бюджет государства по каким-либо причинам не утвержден парламентом в срок.

Конституции стран с демократическим режимом предусматривает создание парламентом специальных органов ревизующих государственные финансы (счетные, контрольные палаты) и отчитывающихся только перед парламентом.

3. Социальные отношения

В странах с рыночной экономикой долгое время господствовала теория, утверждающая, что чем больше в стране будет богатых, тем меньше остается бедных. Именно в этом направлении и проводилась социальная политика, результатом которой явилось заметное увеличение числа богатых и среднего класса. Если в 1986 году число миллиардеров в мире составляло 147 человек, то в настоящее время их количество увеличилось в 3,5 раза.

По данным ООН в конце XX века на 20% всего населения планеты приходилось 86% всех материальных благ, создаваемых в мире, а на 20% самых бедных – 1,3%. Причем, в 1965 году это соотношение составляло соответственно 70% и 2,3%.

Таким образом, вырисовывается четкая тенденция – богатые богатеют, бедные нищают (Российская газета, 2000 г., 21 сентября).

Эксперты ООН, регулярно анализируя и распределяя страны мира по качеству жизни, пришли к выводу, что качество жизни населения зависит не только от доходов государства, а и от способов перераспределения национального богатства. Поэтому не случайно, что в числе стран с самым высоким уровнем качества жизни находятся Норвегия, Швеция, Исландия, где проводится в практику социал-демократические принципы.

Такая поляризация чревата социальным взрывом. Причем, проблема бедности характерна не только для развивающихся стран. Эта проблема существует и в развитых странах.

Согласно данных созданной во Франции организации по проблемам бедности в этой стране число бедных постоянно увеличивается. К бедным сейчас там относятся 10% семей, в то время как 30 лет назад их было только 5%. (Российская газета от 06.06.01г).

В Великобритании в условиях бедности живут более 5 млн. человек.

Главная цель конституционного регулирования основ социальных отношений состоит в поддержании социальной системы в устойчивом сбалансированном состоянии, предотвращающие социальные конфликты.

Это достигается путем закрепления непосредственно в конституции принципов регулирования отношений между различными элементами социальной структуры общества.

Можно выделить несколько групп такого рода общественных отношений:

- отношения между трудом и капиталом;
- межнациональные отношения;
- государственная политика в области социального обеспечения, здравоохранения, экологии;
- отношения в сфере охраны брака и семьи;
- государственная защита потребителя.

Конституционное право развитых демократических стран долго игнорировало **отношения между трудом и капиталом**.

Однако политическая борьба наемных работников, конституционный опыт социалистических государств, характеризующийся упором на социально-классовый характер власти, привели к тому, что в конституциях ряда стран, особенно ставших на пути демократии после тоталитаризма, отношения между двумя наиболее влиятельными социальными общностями получили демократическую конституционную базу.

Политика государства при этом направлена на достижение социального партнерства. Например, ст.37 Конституции Испании закрепляет право на коллективные переговоры между работниками и предпринимателями. Заключенный в этом случае договор приобретает обязательную силу для обеих сторон, а государство обеспечивает выполнение достигнутых соглашений. Предусмотрено право наемных работников на забастовку в случае не достижения согласия и право предпринимателей на объявление локаута.

В Конституции Ирландии 1937 года содержится глава под названием «Основные принципы социальной политики», где закреплено следующее:

Государство должно содействовать благосостоянию всего народа, защищая и обеспечивая, насколько возможно, социальный порядок, в котором справедливость и благотворительность должны вдохновлять все институты государственной жизни.

Государство, в частности, должно направлять свою политику на обеспечение того, чтобы:

- собственность и управление материальными ресурсами общества могли бы быть распределены между частными лицами и различными классами для лучшего содействия общему благу;
- свободной конкуренции не было позволено развиваться так, чтобы был нанесен общий вред в результате концентрации собственности и управления основными потребностями немногими индивидуумами.

Составной частью социальной политики в зарубежных странах является **обеспечение социальной защиты населения**, включающей социальное страхование, социальное обеспечение и социальное обслуживание. В ряде стран, например в Португалии, принципы, которые лежат в основе регулирования данной сферы отношений содержатся в Конституциях. В других странах (Германия, Великобритания) приняты социальные законы. Степень социальной защиты населения в немалой степени зависит от того, какая часть государственного бюджета направляется в эту сферу:

- Великобритания – 29,6%;
- Белоруссия – 36,5%;

- Германия – 45,3%;
- Люксембург – 50,8%;
- Россия – 7,3%.

Важнейшей группой отношений в социальной сфере являются межнациональные.

Формами конституционного регулирования межнациональных отношений являются следующие:

- конституционное закрепление равенства перед законом и судом всех жителей страны независимо от национальности, расы, языковых, религиозных признаков. Эта норма основного закона подлежит особой конституционной защите.
- Предоставление территориям, на которых компактно проживают определенные этносы, статуса автономных образований (Северная Ирландия, Шотландия, Уэльс в Великобритании, Страна Басков в Испании). Это позволяет эффективнее обеспечить интересы заселяющих эти территории этносов. Кроме национально-территориальной автономии для этнических групп проживающих не компактно, а разрозненно на конституционном и законодательном уровне создается национально-культурная автономия, а также создаются общественные организации по национальному признаку, обеспечивающие через свои органы управления защиту прав национальных меньшинств, развитие языка, национальной культуры (Австрия, Венгрия, скандинавские страны).
- Установление федеративного устройства государства на национальной основе, где субъектами федерации являются национальные государства или государственные образования (например, штаты в Индии, регионы в Бельгии).
- Конституционное признание и гарантирование прав коренных, малочисленных народов (например, создание резерваций в Австралии, Канаде, США).

Многими современными конституциями важнейшей социальной задачей общества и государства рассматривается охрана жизни и здоровья человека.

Так, согласно ст.21 Конституции Китая «Государство развивает здравоохранение, современную и китайскую традиционную медицину и фармакологию, охраняет здоровье народа».

В последние десятилетия все принятые в мире конституции возлагают на государство обязанность обеспечивать сохранность и улучшение окружающей среды, а на юридические и физические лица – обязанность соблюдать требования экологии в своей деятельности.

4. Духовно-культурные отношения

В демократических странах эта сфера общественных отношений регулируется конституционным правом в меньшей степени по сравнению с другими элементами общественного строя.

Духовно-культурные отношения в обществе – это отношения между человеком, обществом и государством по поводу духовно-культурных благ. Эти отношения обусловлены существующей системой политических, экономических, социальных отношений. Предмет этих отношений: наука, искусство, образование, религия.

Данные отношения оказывают воздействие на другие элементы общественного строя, например, религия нередко приобретает политический характер, в частности, в исламском мире.

Задача государства и конституционного права заключается в обеспечении наилучших условий для духовно-культурного развития общества.

Так ст.27 Конституции Испании гарантирует всем право на образование, основное обучение устанавливается обязательным и бесплатным. На публичные власти возлагаются конкретные обязанности в этой сфере.

Важнейшим институтом духовно-культурных отношений является религия.

Взаимодействие религии и конституционного права осуществляется в виде конституционно-правового регулирования свободы совести, а также регулирования отношений между государством и церковью.

В светских государствах в той или иной форме провозглашается отделение церкви от государства. Согласно ст.41 Конституции Португалии 1976 года «Церкви и религиозные общины отделены от государства и свободны в своей организации, деятельности и отправлении культа».

В Конституциях клерикальных государств устанавливается иной подход. Согласно ст.4 Конституции Дании 1953 года «Евангелическая лютеранская церковь является официальной церковью Дании и пользуется поддержкой государства».

Конституционное право, как правило, гарантирует равноправие вероисповеданий, а также защищает религиозные меньшинства.

5. Политические отношения

Политические отношения – это отношения, связанные с функционированием политической власти в обществе. В своей совокупности **политические отношения образуют политическую систему**, под которой следует понимать комплексный конституционно-правовой институт, включающий в себя: государство, политический режим, политические партии, местное самоуправление, идеологию, а также сложившийся порядок отношений между ними.

Концентрированным выражением конституционных основ политической системы общества является **конституционная формула государства**, в которой выражаются основные характеристики государства. Закрепляется эта формула в первых статьях конституций. Так ст.1 Конституции Франции гласит, что «Франция является неделимой, светской, демократической Республикой. Она обеспечивает равенство перед законом всех граждан без различия происхождения, расы или религии. Она уважает все вероисповедания».

Конституционная формула государства выражает, прежде всего:

- форму правления, под которой понимается организация верховной государственной власти, источники ее образования и принципы взаимоотношений высших органов государственной власти между собой и населением.
- форму государственно-территориального устройства – федерация или унитарное государство.
- форму государственного и политического режима.

Под государственным режимом следует понимать методы и способы осуществления государственной власти: абсолютизм, парламентаризм, министриализм, дуализм и другие.

Политический режим, являясь важнейшим элементом политической системы представляет собой формы и способы осуществления политической власти, в том числе государственной, партийной, общественной. Это понятие гораздо более емкое, чем государственный режим.

Фактически политический режим есть совокупность реально существующих общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления политической власти.

Это функциональная характеристика власти. Именно недемократический политический режим зачастую является причиной фиктивности конституционных положений. В зависимости от уровня политической свободы человека, реального существования политических институтов, позволяющих влиять человеку на управление обществом и государством, политические режимы классифицируются на:

- демократический;
- авторитарный;
- тоталитарный;
- либерально-демократический.

Для демократического политического режима присущи следующие признаки:

- формирование представительных органов власти осуществляется путем свободных выборов.
- наличие широкого круга прав и свобод человека в совокупности с механизмом обеспечения их реализации и защиты.
- провозглашение и реальное осуществление политического и идеологического плюрализма.
- практическая реализация принципа разделения властей.

Авторитарным политическим режимам присуще:

- продекларированные в конституции права и свободы человека ограничиваются или не соблюдаются.
- принцип идеологического и политического плюрализма сводится к минимуму – существует официальная идеология, закреплённая конституцией, допускается деятельность лишь нескольких проправительственных партий.
- упоминаемый в конституции принцип разделения властей на практике отсутствует. Господствует исполнительная власть.
- выборы выполняют роль прикрытия фактической назначаемости (Сирия, Египет, Зимбабве).

Тоталитарный политический режим характеризуется тем, что:

- полностью отвергается разделение властей – господствует идея единства власти во главе с фюрером, каудильо, пожизненным президентом.
- полное отсутствие политического и идеологического плюрализма.
- как правило, существует одна правящая партия, верхушка, которой принимает все общественно-значимые решения.
- права человека и гражданина ограничиваются законом, либо фактически не осуществляются (Судан, Мьянма, Ливия).

Либерально-демократический режим существует в странах, находящихся на стадии перехода от тоталитаризма и авторитаризма к демократии. Ему присущи черты как демократического, так и недемократического режимов, например, ЮАР,

Камбоджа. В Конституции Камбоджи зафиксировано, что «Королевство Камбоджа осуществляет политику либеральной демократии и плюрализма» (ст.51).

Большинство современных конституций включают в конституционную формулу государства такие важнейшие понятия как: правовое, социальное, светское государство, народный и государственный суверенитет. Так Основной закон Германии, характеризуя ФРГ как правовое государство, устанавливает в ст. 1 обязательность закрепленных в Конституции основных прав и свобод для законодательной власти и правосудия. Основные права являются непосредственно действующим правом. Конституция Франции установила основной принцип республики: «Правление народа по воле народа и для народа».

Проведенный в 1999 году опрос по всей планете показал, что лишь 61,2% населения Земли считает, что их страны управляются по воле народа. При этом в странах Западной Европы так считают 37%, а в России лишь 3%.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что представляет собой конституционно-правовой институт основ общественного строя?
2. Как современные конституции регулируют отношения между трудом и капиталом?
3. В чём заключается социальная функция собственности согласно конституциям демократических государств?
4. В чём состоит сущность конституционной формулы государства, её содержание?
5. Сформулируйте основные различия между политическим режимом и государственным режимом.
6. Какими конституционно-правовыми институтами регулируются национальные отношения?

Тема 5. Политические партии, партийные системы, неполитические общественные объединения в зарубежных странах

- 1. Понятие, сущность, функции политических партий.**
- 2. Институционализация политических партий, их конституционно-правовой статус.**
- 3. Классификация политических партий.**
- 4. Партийные системы.**
- 5. Контроль за деятельностью партий.**
- 6. Общественные объединения не являющиеся партиями (конституционно-правовой статус, роль в политической системе).**

1. Понятие, сущность, функции политических партий

Анализ конституционно-правовой структуры власти невозможен без всестороннего знания роли, места и значения различных общественных объединений, а именно: массовых движений, общественных организаций и особенно политических партий, которые создаются гражданами, использующими свое конституционное право на объединение. Объектом внимания и изучения конституционного права являются только те объединения публичного характера, главной целью которых служит участие в общественной жизни, в политике, в борьбе конституционными средствами за государственную власть, оказании влияния на нее.

Поскольку общественные объединения имеют публичный характер, поэтому конституции и законы регулируют некоторые принципиальные вопросы их организации и деятельности:

- порядок создания и регистрации;
- роль в политической системе общества;
- принципы организации и деятельности;
- порядок финансирования и представления финансовых отчетов;
- порядок прекращения деятельности.

Одним из видов общественных объединений являются политические партии. В отличие от других общественных объединений партии выдвигают своей целью создание правительства или участие в нем, борются за государственную власть на выборах.

Постоянно возрастает количество конституций, в которых говорится о роли политических партий. Это явление получило название **конституционализацией партий**.

Наряду с этим возрастает число стран, принявших специальные законы о партиях. Такие законы приняты в Болгарии, Германии, Испании, Латвии, Тунисе и других странах.

Издание специальных законов о партиях именуется **институционализацией политических партий**. В результате партии становятся институтом конституционного права. Пронизывая все звенья конституционно-правовой структуры власти партии оказывают решающее воздействие на их формирование и функционирование.

Известны случаи, когда политические партии существенно меняют характер взаимоотношений между отдельными ветвями власти, позволяя исполнительной власти при парламентской форме правления контролировать и направлять деятельность парламента, модифицируя тем самым существующую форму правления.

Законодательство зарубежных стран устанавливает ряд признаков политической партии. К ним относятся:

- свободно создаваемая автономная организация граждан, действующая на началах самоуправления;
- организация, объединяющая граждан на постоянной основе и имеющая устойчивый характер деятельности;
- объединение членов партии осуществляется на идеологической основе зафиксированной в программе;
- главной целью не является извлечение прибыли;
- содействие формированию и выражению политической воли определенной части общества конституционными средствами;
- организация построенная и действующая на демократических принципах, на основе гласности, публичности, открытости;
- цель партии – завоевание государственной власти, участие в ней, либо давление на нее конституционными способами. Полученная в результате выборов власть должна использоваться партией через государственные органы.

Таким образом, с правовой точки зрения политическая партия – это добровольная, устойчивая, самоуправляющаяся организация определенной группы общества, созданная на основе общности убеждений и целей ее членов, действующая на базе принципов демократии и гласности, имеющая своей главной задачей – участие в формировании и выражении политической воли граждан и в борьбе за государственную власть конституционными средствами.

Политические партии в современном понимании возникли в связи с буржуазными революциями, в ходе которых создавалась система власти, осуществляемой через выборных представителей. Изначально в партии объединялись, с одной стороны, сторонники монарха и феодалов, а с другой – защитники равноправия и политической свободы.

Позднее стали появляться партии, отстаивающие интересы отдельных социальных и региональных групп общества. С усилением классовой дифференциации, углублением социальных противоречий, по мере вовлечения в политику широких слоев общества роль партий возрастала и они стали основным субъектом политики и необходимым элементом демократической государственности.

Важнейшей отличительной чертой политической партии является наличие у нее программы – основополагающего партийного документа, предопределяющего все ее действия и инициативы.

В программе определяются основные стратегические цели партии и способы их достижения, излагаются вопросы тактики партийной борьбы, указываются важнейшие политические, экономические, социальные и международные ориентиры и приоритеты, а также конкретные намерения в этих сферах. Словом, программа – это «лицо» партии.

Программа выражает социально-политическую сущность партии, показывая чьи интересы она защищает, какие социально-политические силы за ней стоят. В то же время программа партии, ее лозунги, предвыборная платформа не всегда дают точное представление о социально-политической сущности партии, поскольку они рассчитаны в том числе и на завоевание голосов избирателей. Поэтому более точное представление о сущности партии дает ее деятельность, то как в действительности

она решает коренные вопросы общественного развития, жизненные интересы избирателей за нее голосовавших.

Для реализации программных установок и задач политической партии располагают соответствующим механизмом. Базисным звеном этого механизма является сама партийная организация. В каждой партии имеются руководящие органы, координирующие и направляющие действия партийных органов, рядовых членов.

Высшим руководящим органом партии является съезд. Периодичность их проведения различна. У левых партий обычно – ежегодно. У Республиканской и Демократической партий США – раз в 4 года для утверждения кандидата в президенты. На съездах решаются самые важные для партии вопросы.

Текущая работа партии направляется центральными руководящими органами, избираемыми на съездах. Это исполнительные бюро, политические или центральные комитеты во главе с лидером партии – председателем, генеральным секретарем. Как правило, исполкомы концентрируют в своих руках огромные полномочия, определяя решение всех партийных дел.

Местные партийные органы обычно строятся по территориальному принципу, т.е. привязаны к политико-территориальному делению страны. Такой принцип значительно облегчает предвыборную работу политических партий, поскольку на этой же основе создаются избирательные округа. В социалистических странах используется также территориально-производственный принцип.

В большинстве политических партий связь между органами партии и ее членами организационно оформлена. Кроме индивидуального нередко допускается и коллективное членство, как, например, в Лейбористской партии Великобритании куда входят профсоюзы. Существует определенная процедура вступления в партию, члены партии имеют партийный билет или карточку, уплачивают партийные взносы и должны подчиняться партийной дисциплине. Все эти вопросы фиксируются в **Уставе партии** – документе, регламентирующем организационную структуру и нормы внутрипартийной жизни.

Несмотря на то, что Устав – документ сугубо внутрипартийный, законодательство ряда стран формирует развернутые требования к партийному уставу с целью юридически гарантировать демократизм партийной жизни. Особенно ярко это демонстрирует Закон о политических партиях Германии 1967 года.

Наглядное представление об общей роли и значении политических партий в обществе и государстве дает анализ их функций, т.е. основных направлений их деятельности, обусловленных стоящими перед партиями целями и задачами. **Функции политических партий** можно разделить на две группы.

Первая группа функций – это функции, связанные с деятельностью политических партий как посредников между обществом и государством. Именно здесь политические партии раскрывают свою природу как общественные организации.

К функциям этой группы можно отнести следующие:

- реализация возможности для каждого гражданина политически самоопределиться и на основе общности взглядов и идей с другими гражданами объединиться в различные политические партии;
- другая функция политических партий – помочь отдельным социальным группам и слоям общества осознать и сформулировать свои интересы, которые в обобщенном виде излагаются в партийных программах;

- политические партии помогают организовать политический процесс, выявить в обществе доминирующие взгляды и настроения. Можно сказать, что посредством политических партий гражданское общество самовыражается и саморегулируется;

- политические партии обеспечивают функционирование механизма обратной связи между обществом и государством. Эта функция именуется коммуникативной. Она, в частности, позволяет партиям, сформировавшим правительство «держать руку на пульсе общественных настроений» и оперативно корректировать проводимую правительством политику. Механизмы реализации данной функции достаточно разнообразны: регулярные личные контакты партийных лидеров и активистов партии с избирателями на местах, партийные митинги, демонстрации, работа партийных СМИ и т.д;

- при парламентской форме правления и многопартийной системе политические партии выполняют функцию вывода страны из политического и социального кризисов;

- одна из важнейших функций политических партий – это подготовка управленческих кадров, политической элиты.

Вторая группа функций политических партий связана с их местом и ролью в деятельности конституционных институтов власти. При этом четко прослеживается значение политических партий как органической части государственного механизма.

К данной группе функций относятся следующие:

- партии являются фактически двигателем всего процесса формирования представительных органов власти, организации и проведения избирательных кампаний.

- обеспечение эффективной работы парламента, вся внутренняя организация которого структурно связана с деятельностью политических партий. Известно, что при формировании руководящих органов палат, парламентских комитетов и комиссий прежде всего учитывается партийная принадлежность депутатов. Сами комитеты и комиссии создаются исключительно на партийной основе, при этом баланс политических сил в каждом комитете и комиссии должен соответствовать балансу сил в палате или в парламенте в целом, если он однопалатный.

- одна из центральных движущих сил в законодательном процессе – партийные фракции в парламенте. Именно политические партии, опираясь на механизм партийной дисциплины в ходе голосования по законопроектам, де-факто определяют социально-политическое содержание законов, а в определенных случаях и сам характер взаимоотношений между законодательной и исполнительной властью, тем самым заметно корректируя конституционные схемы.

- формирование и определение общего политического курса правительства еще одна функция политических партий. В абсолютном большинстве зарубежных стран правительства создаются только на партийной основе. При парламентской форме правления соответствие партийного состава правительства и парламентского большинства – есть краеугольный камень деятельности исполнительной власти. Конкретные направления правительственного курса жестко predeterminedены предвыборной платформой победившей на выборах

партии. Кроме того, сформированное этой партией или партийной коалицией правительство производит кадровую расстановку на ведущих постах, таким образом, что государственный аппарат неизбежно приобретает соответствующую партийную окраску.

- политические партии оказывают решающее влияние на выборы президента. В Президентских республиках имеет место прямая взаимозависимость, выражающаяся в том, что президент всегда представляет конкретную партию и соответственно из ее активистов после победы на выборах формирует правительство.

- В парламентской республике президент также приходит к власти исключительно благодаря партийной поддержке.

- еще одна функция политических партий – обеспечение деятельности органов местного самоуправления. Партийные группы муниципальных советов фактически определяют выборы мэра, руководителей комиссий, других должностных лиц муниципалитетов.

Все вопросы, рассматриваемые муниципальными советами, предварительно рассматриваются в партийных группах, которые и решают судьбу этих вопросов.

2. Институционализация политических партий, их конституционно-правовой статус

Возрастание роли политических партий в обществе, усложнение форм и методов их деятельности, как уже отмечалось, закономерно ведет к расширению и углублению двух взаимосвязанных процессов: конституционализации и институционализации политических партий. Известно, что конституции XIX века ни одним словом не упоминали о политических партиях. Принятые же после II – ой Мировой войны демократические конституции содержат в разном объеме положения о политических партиях. Так, согласно ст.21 Основного закона ФРГ «Партии участвуют в формировании политической воли народа. Они основываются свободно. Их внутренний строй должен соответствовать демократическим принципам. Они должны публично давать отчет о происхождении и использовании своих средств, а также о своем имуществе. Партии, которые по своим целям или по поведению своих сторонников стремятся нанести ущерб основам свободного демократического строя или устранить его или поставить под угрозу существование ФРГ, противоконституционны. Вопрос о противоконституционности решается Федеральным конституционным судом».

Установленные в конституциях принципы получают свою конкретизацию в специальных законах о политических партиях.

Законодательная институционализация обычно включает правовое регулирование следующих элементов политических партий:

- понятие политической партии, определение места и роли партий в политической системе и государственном механизме;
- условий и порядка создания и прекращения политических партий;
- требований к идеологии и программным положениям партий;
- требования к их организационному строению и порядку деятельности;
- финансово-экономической базы партий;

- взаимоотношений с публичной властью, прежде всего, участия в выборах и в деятельности представительных органов государства и местного самоуправления;

- в Болгарии, Хорватии и других странах законы о политических партиях предписывают создание партийных структур только по территориальному принципу, фактически запрещая создавать их по производственному принципу, т.е. по месту работы. Данный принцип партийного строительства, как известно, распространен в социалистических странах;

- законодательство о политических партиях ряда стран определяет порядок использования партиями средств массовой информации, прежде всего, электронных (Франция, Германия, Индия, Великобритания);

- конституции и законодательство о политических партиях демократических государств устанавливают, что внутренняя организация и деятельность партий должны соответствовать принципам демократии и национального суверенитета, т.е. недопустимость зарубежного влияния. Принцип демократии означает, что прием в партию не должен ограничиваться в зависимости от расы, национальности, религии, пола; устав и программа должны быть приняты на съезде членов партии, периодически должны созываться собрания, конференции, съезды партии для определения ее политики;

- в деятельности партий должна соблюдаться гласность – означающая, что устав и программа партии должны быть опубликованы, граждане страны должны быть проинформированы о лицах, составляющих руководство партии, а также об источниках и использовании партиями финансовых средств;

- в соответствии с демократическими конституциями и законодательством о партиях они организуются и действуют свободно. Партии создаются, как правило, на основе явочного или явочно-регистрационного порядка. Предварительного уведомления или разрешения государственных органов для создания партии не требуется. В то же время конституции и законы о партиях запрещают создание и деятельность партий, проповедующих насилие, разжигание социальной и национальной розни, пропагандирующих человеконенавистническую идеологию, преследующих антиконституционные цели. Недопустимо создание военизированных отрядов при партиях. Во многих развивающихся странах запрещены трайбалистские партии.

Законодательство зарубежных стран, регулирующее юридические процедуры при создании политических партий устанавливает, что членами партии, а также лицами иницирующими создание партии могут быть только граждане данного государства, обладающие политическими правами и достигшие 18-летнего возраста.

Во многих странах в партии не могут состоять военнослужащие, сотрудники силовых ведомств, иностранных дел и другие.

Для создания партии созывается учредительное собрание, которое считается правомочным, если на нем присутствует установленное законом число граждан, имеющих право быть членами партии (в Польше и Болгарии – не менее 50 человек; в Венгрии – 10 человек). В некоторых странах установлены дополнительные требования к учредителям и руководителям партии. Так, в Бенине они должны состоять в гражданстве не менее 10 лет.

На учредительном собрании избирается председатель, секретарь, составляется учредительный протокол о создании партии, принимается устав и программа. В большинстве стран после этих действий партия считается созданной.

Однако такая партия не имеет прав юридического лица и соответственно не может приобретать на свое имя имущество, выдвигать кандидатов на выборах. Для того, чтобы партия стала юридическим лицом она должна быть зарегистрирована уполномоченными на то законом органами государства – включена в реестр (список) политических партий. Законодательство некоторых стран (Тунис) устанавливает, что партия может действовать только после регистрации. Такой порядок именуется явочно-регистрационный или регистрационно-разрешительный.

Регистрацию политических партий осуществляют различные органы государства. Во Франции и Испании – это Минюст и МВД, в Болгарии, Венгрии, Польше – городской суд столицы, Бразилии – Высший избирательный трибунал, в США – суды штатов.

Для регистрации необходимо представить:

- подписанное руководством партии заявление, содержащее название партии, цель, девиз, эмблему партии;
- учредительный протокол о создании партии;
- список руководителей партии с их адресами, данных удостоверений личности;
- несколько копий устава и программы партии.

Существует автоматическая и неавтоматическая регистрация.

Автоматическая регистрация имеет место, когда в течение установленного законом срока (от двух недель до 3-х месяцев после представления документов) не получен отказ в регистрации. После чего партия считается зарегистрированной и может действовать на правах юридического лица. Отказ в регистрации может быть обжалован в суд.

Неавтоматическая регистрация осуществляется в таких странах как Польша, где для регистрации необходимо представить подписи 1 тысячи граждан с заявлениями о готовности стать членами партии.

В некоторых странах законом установлены такие понятия как условная и окончательная регистрация. Для условной регистрации необходимо представить доказательства того, что партия в течение нескольких лет осуществляет политическую деятельность (проводит собрания). После условной регистрации партии предоставляется право выдвинуть кандидатов на общегосударственных выборах.

Окончательная регистрация осуществляется только при получении на выборах конкретного числа голосов. Так, в Мексике эта планка составляет не менее 1,5%.

Одним из важнейших элементов институционализации политических партий является правовое регулирование финансовых сторон их деятельности. Это направление стало в ряде стран конституционно-правовым институтом.

Громадное значение данной проблемы обусловлено несколькими обстоятельствами:

- значительным усложнением избирательных технологий и, как следствие, резким повышением потребностей партий в дополнительном финансировании;
- ростом политической активности бизнеса, породившим волну «политических инвестиций», откровенной покупке депутатских мандатов;

- вытекающим из предыдущих обстоятельств таком явлении как масштабная коррупция политической элиты, что подрывает доверие со стороны избирателей к институтам власти.

Цель законодателя в данной сфере заключается в уменьшении негативных проявлений, связанных с неизбежным участием денег в политике, защита демократических институтов, создание финансовых возможностей участия в выборах для новых партий, обеспечение прозрачности финансовой стороны деятельности политических партий и избирательного процесса.

Существует три основных направления, в которых осуществляется законодательное регулирование финансирования политических партий:

- регулирование размеров и порядка предоставления партиям частных пожертвований и взносов;
- ограничение предвыборных расходов и контроль за ними;
- введение института государственного финансирования политических партий или оказания им прямой помощи за счет бюджета.

Законодательство обычно устанавливает источники финансовых поступлений партиям. Это членские взносы, поступающие в ее адрес пожертвования, доходы от разрешенной хозяйственной деятельности и государственные субсидии.

Главный источник доходов партий это пожертвования физических и юридических лиц. В большинстве стран запрещается финансирование партий: государственными органами, учреждениями и организациями, органами местного самоуправления, иностранными государствами и их гражданами, фирмами, с участием иностранного капитала более 25-30%, а также анонимными пожертвователями.

Законы устанавливают максимальные суммы пожертвований. При этом предельный размер пожертвований от юридических лиц обычно устанавливается в 10-15 раз больше, чем от физических лиц. Кроме того, устанавливается, как правило, предельный размер расходов партии на избирательную кампанию, например, в Канаде 8 млн. долларов, а также лимит расходов кандидатов на выборах. Так, в США на выборах президента кандидат не может израсходовать более 30 млн. долларов. Однако, это не касается личных средств кандидата, поскольку в 1976 году Верховный Суд признал подобное ограничение неконституционным.

Политические партии обязаны вести учет всех поступающих взносов, пожертвований и других доходов, а также расходов и ежегодно представлять в орган – регистратор отчет о своем имуществе, доходах и расходах. Получение партиями средств из запрещенных источников влечет различные формы ответственности руководства партии, вплоть до уголовной.

Одно из направлений законодательного регулирования финансовых аспектов деятельности партий – [переход к прямому государственному финансированию партий](#).

Конкретный порядок и условия предоставления государственной поддержки политическим партиям разнообразны. Так, по целевой направленности в США и Германии финансируются только предвыборные расходы партий; а в Швеции, Дании, Финляндии финансируются и их текущие расходы. Механизмы распределения государственных субсидий также различаются. В Германии и Норвегии партии получают субсидии пропорционально числу собранных на выборах голосов (в Германии – 5 марок за один голос). В Швеции, Дании, Финляндии – пропорционально числу полученных на выборах депутатских мандатов.

В США финансируются из государственного бюджета только президентские выборы.

Государственное субсидирование политических партий обставлено рядом условий. В частности, в Италии, Франции, Норвегии необходимо, чтобы партии выставили своих кандидатов в определенном количестве избирательных округов. В Швеции и Германии для получения государственных субсидий партиям необходимо собрать определенный минимум голосов.

В США две партии: республиканская и демократическая получают бюджетные средства без всяких условий, до выборов президента и поровну. Любая другая партия может их получить при условии, что участвовала в предыдущих президентских выборах, собрав при этом не менее 5% голосов, пропорционально их числу. При этом получает бюджетные деньги такая партия только после выборов.

В конституционной практике зарубежных стран имеются примеры запрещения государственного финансирования партий и общественных объединений. Это характерно для Конституции Казахстана.

3. Классификация политических партий

Для того, чтобы разобраться в политической борьбе и прогнозировать развитие политической ситуации в конкретной стране или группе стран, невозможно обойтись без классификации политических партий. Строго говоря, классификация партий не является задачей конституционного права. Но, поскольку политические партии это важнейший институт конституционного права, поэтому мы не можем обойти вниманием этот вопрос.

Партии классифицируются в основном в зависимости от того, какие социальные интересы они выражают, какие цели ставят перед собой и обществом, какими политическими средствами их добиваются.

Традиционно со времени первого французского парламента **партии классифицируются на правые, центристские и левые**. Причем, официальное название партии для ее классификации определяющего влияния не имеет.

3.1. К правым партиям относятся так называемые консервативные партии. Их приоритетами являются: частнопредпринимательская деятельность и инициатива, снижение налогов, ограниченное вмешательство государства в экономику. Государственный сектор в экономике должен быть минимальным. С точки зрения этих партий государство должно обеспечивать оптимальные условия для бизнеса, прежде всего, крупного.

Социальные проблемы для консерваторов не являются приоритетными. По их мнению социальные проблемы должны решаться самим частным бизнесом, поскольку лучшие условия для наемного персонала приносят увеличение прибыли.

Яркие представители таких партий это: Республиканская партия США, Консервативная партия Великобритании, Республиканская партия Франции и другие.

3.2. Центристские партии – это, прежде всего либеральные партии. Существование их программных установок состоит в следующем:

- экономика, основанная на рыночных отношениях;
- абсолютное невмешательство государства в экономику и гражданское общество;
- задачи государства: обеспечение безопасных условий жизни для граждан и гарантирование законности.

Либеральные партии были очень влиятельны в XIX и начале XX века. В настоящее время они представляют собой достаточно небольшие, маловлиятельные, за редким исключением, партии. Ориентируются они на мелких и средних предпринимателей, интеллигенцию. К таким партиям относятся: Партия центра в Швеции, Свободная демократическая партия Германии, Либеральная партия Великобритании, Италии.

3.3. К левым партиям относятся прежде всего социал-демократические и коммунистические

К социал-демократическим партиям относятся: социалистические партии Франции, Австрии, Испании, Италии, социал-демократические партии Германии, Швеции, Норвегии, Дании, Финляндии, Лейбористская партия Великобритании.

Социал-демократы выступают за непосредственное участие государства в экономической деятельности. Экономика должна иметь два взаимодополняющих сектора: государственный и частный. По мнению социал-демократов национализации подлежат не только отдельные предприятия, но и целые отрасли промышленности, в частности, малопривлекательные для частного бизнеса. Так, во Франции благодаря социалистической партии 1/5 часть промышленного потенциала находится в государственной собственности.

Приоритетными для социал-демократов являются социальные проблемы. Основную роль они при этом отводят государству, которое за счет увеличения налогов на высокодоходную часть граждан, должно финансировать социальные программы из бюджетных средств. В периоды правления социал-демократов сокращается безработица, растет зарплата, улучшается социальное обеспечение, медицинское обслуживание. В то же время последствия высокого налогообложения сказываются негативно на экономической конъюнктуре, в частности, возрастает экспорт капиталов из страны.

Тем не менее, многие из этих партий десятилетиями формируют в своих странах правительства, например, в скандинавских странах.

К другим участникам левого фланга политического спектра относятся коммунистические партии. Компартии выступают против частной собственности, за огосударствление экономики, развитие ее на плановой основе.

Решение всех социальных проблем возлагается на государство.

Цель коммунистов – гармонично развитое общество, в котором полностью обеспечена социальная справедливость, где каждый работает по способностям и получает по потребностям. На практике, как известно, достижение этой цели встретилось с непреодолимыми сложностями. Во второй половине XX века коммунистические партии даже в Западной Европе занимали весьма сильные политические позиции. Так, во Франции и Италии на выборах самых разных уровней за них голосовал каждый четвертый избиратель. Но в связи с развалом СССР и мировой системы социализма, позиции компартий в несоциалистических странах в конце прошлого века сильно ослабли.

3.4. Политические партии можно классифицировать и по другим критериям:

В зависимости от методов действия:

- **демократические партии** – т.е. действующие строго в рамках конституции;
- **радикальные партии** – цель которых коренное переустройство общества с применением в числе прочих и насильственных мер;

- **экстремистские партии** – те, которые используют противозаконные методы в своей деятельности: путчи, террор, саботаж, захват заложников.

Радикальные и экстремистские партии имеются как на левом, так и на правом фланге политического спектра. К ним относятся неонацистские, расистские, националистические партии.

В зависимости от отношения к религии партии можно классифицировать на конфессиональные и клерикальные.

Конфессиональные, т.е. вероисповедные партии, которые в своей идеологии активно используют постулаты религии, совмещая их с традиционными ценностями демократии, объединяя граждан на основе общности веры. К ним относятся христианско-демократические партии Германии, Италии, латиноамериканских стран. Они находятся по своим позициям на правом, консервативном фланге.

Клерикальные партии – это своего рода радикалы среди конфессиональных партий. Их цели – контроль над общественной жизнью и управление государством в соответствии с догмами религии. Демократические ценности при этом отодвигаются на второй план, либо вообще не признаются. Подобные партии характерны для стран мусульманского фундаментализма, например, Мусульманская лига в Пакистане.

В зависимости от организационной структуры политические партии классифицируются на кадровые и массовые.

Кадровые партии имеют фиксированное членство, жесткую дисциплину, обязательные членские взносы. Это, как правило, радикалистские и экстремистские партии.

Массовые партии обычно не имеют фиксированного членства, взносы уплачиваются по желанию, местное партийное руководство не избирается, а составляется из известных политиков, бизнесменов.

3. Партийные системы

В каждой стране, имеющей политические партии, сложилась своя партийная система.

Под партийной системой понимается политический институт, входящий составной частью в политическую систему общества. Партийная система связана с социальной природой власти, методами ее осуществления, историко-национальными традициями, политической правовой культурой конкретной страны. Эти факторы порождают разнообразие партийных систем.

Около двадцати стран на земном шаре не имеют легальных политических партий и их создание запрещено законом. Это Бутан, Иордания, ОАЭ. В Саудовской Аравии попытка создания партии карается смертной казнью.

В странах, имеющих политические партии, партийные системы можно квалифицировать на следующие основные виды:

- многопартийные системы;
- системы фиксированного числа партий;
- двухпартийные;
- однопартийные.

Конституции и законы ряда стран устанавливают определенную партийную систему. В остальных странах партийная система функционирует на основе правовых обычаев и не закреплена законодательно.

Большинство конституций устанавливают многопартийность, запрещая нарушать принцип свободы образования политических партий. Однако, многопартийная система не равнозначна наличию в стране множества партий.

Многопартийная система как конституционно-правовой институт означает, что в стране в избирательной борьбе за власть участвуют более двух политических партий, и все они имеют шансы принять участие в формировании правительства. Многопартийные системы могут быть различны:

- **многопартийные системы без доминирующей партии.** При этой системе ни одна из партий не имеет шансов добиться большинства в парламенте. Поэтому правительство в этих странах имеет коалиционный характер, что чревато частой его сменой, например, в Италии.
- **многопартийные системы с доминирующей партией.** При этой форме многопартийности, парламентское большинство принадлежит одной партии, которая формирует однопартийное правительство. Такая система существовала более 60 лет в Мексике, где господствующее положение в парламенте занимала Институционально-революционная партия.

Двухпартийные системы – это своеобразная разновидность многопартийности, поскольку в странах с данной системой имеется несколько партий, однако на политической арене сложилось монопольное господство двух главных партий, которые попеременно сменяют друг друга у власти (США, Австралия, Великобритания).

Гораздо реже двухпартийная система закреплена в конституции и существование других партий не допускается (Нигерия). Это **система фиксированного законом числа партий**.

Однопартийные системы существуют в странах с авторитарными политическими режимами (Габон, Заир, Камерун). В некоторых социалистических странах при значительном числе партий (в Китае их 9) фактически сложилась однопартийная система с главенствующей компартией.

Беспартийные системы существуют в Катаре, Омане, Кувейте и др. монархиях, где все партии запрещены как разрушающие единство мусульманской общины.

5. Контроль за деятельностью партий

Государство в лице органов, регистрирующих партии (Минюст, МВД, Избирком) следит за соответствием деятельности партий, конституции, законам, уставам и программам партий. При установлении нарушений партии делается предупреждение. В случае продолжения нарушений орган-регистратор обращается в суд с иском о приостановлении деятельности партии или ее запрете.

В некоторых странах орган-регистратор вправе сам приостанавливать деятельность партий на срок не более месяца.

6. Общественные объединения не являющиеся партиями

Интересы различных слоев общества реализуются не только через политические партии, но и через социально-экономические и социально-культурные **общественные объединения некоммерческого характера**. В отличие от политических партий эти общественные объединения не имеют своей главной задачей овладение государственным руководством обществом. Их основная цель – это удовлетворение и защита социальных, профессиональных, экономических, культурных и иных интересов их членов. Определенная часть этих объединений входит в политическую сис-

тему общества. Другие, не входя в нее, развивают в обществе институты общественного самоуправления. Общественные объединения некоммерческого характера можно подразделить на:

- **общественные организации;**
- **общественные движения;**
- **учреждения общественной самодеятельности.**

Общественные организации имеют фиксированное членство, избираемые руководящие органы, уставы и располагают наибольшими возможностями давления на государственную власть. К ним, например, относятся **профсоюзы** – организации рабочих и служащих для защиты своих социально-экономических прав и интересов. Благодаря требованиям профсоюзов во многих странах принимаются законы, соблюдающие интересы трудящихся. В профсоюзах состоят далеко не все трудящиеся (США – менее 25%, в Индии – менее 5%).

В политической системе зарубежных стран играют важную роль **предпринимательские союзы**, к которым можно отнести:

- **торгово-промышленные палаты;**
- **ассоциации предпринимателей;**
- **союзы работодателей.**

Такие предпринимательские союзы как Национальная ассоциация промышленников США, Федеральный союз германской промышленности оказывают зачастую решающее влияние на законодательную деятельность и на исполнительную власть. Именно они финансируют политические партии, их представители участвуют в работе различных совещательных органов при правительстве. В парламенте их интересы, кроме политических партий представляют группы лоббистов – так называемые парламентские агентства, контактные бюро.

В развитых странах с рыночной экономикой производители сельскохозяйственной продукции объединены в общегосударственные организации – **аграрные союзы**. Они оказывают некоторое влияние на государственную власть в таких важных для своих членов вопросах как, выделение субсидий сельскому хозяйству, ограничении импорта продовольствия из-за рубежа, цен на сельхозпродукцию.

В ряде стран, например, в скандинавских, велико влияние женских, студенческих, других молодежных организаций.

Вопросы для самоконтроля:

1. Раскройте содержание понятий конституционализация и институционализация политических партий.
2. В чём заключаются функции политических партий?
3. Каково различие между конфессиональными и клерикальными политическими партиями?
4. Как политический плюрализм соотносится с партийными системами?
5. Каковы особенности государственного финансирования политических партий в различных странах?
6. Роль предпринимательских союзов в политической системе США, Германии.

Тема 6. Формы непосредственной демократии. Выборы, референдум, плебисцит. Избирательное право и избирательные системы в зарубежных странах

- 1. Понятие выборов, избирательного права, избирательной системы, избирательного процесса.**
- 2. Принципы избирательного права (принцип свободных выборов, всеобщее избирательное право, равное избирательное право, прямое избирательное право, тайное голосование).**
- 3. Избирательный процесс (понятие, стадии).**
- 4. Избирательные системы (мажоритарная, пропорциональная, смешанная, их разновидности).**
- 5. Референдум и плебисцит (понятие, виды, порядок назначения, проведения, определение результатов).**

1. Понятие выборов, избирательного права, избирательной системы, избирательного процесса

В большинстве современных государств выборы представляют собой основную форму волеизъявления населения, форму реализации народного суверенитета как одного из основных конституционных принципов. Именно участие в выборах есть важнейшее средство, с помощью которого избиратели получают возможность осуществить контроль за формированием и деятельностью законодательных и исполнительных органов власти: парламента, главы государства, правительства, а также органов местного самоуправления и должностных лиц, получающих пост в итоге выборов.

Ограничение принципа выборности представительных органов власти, введение необоснованных избирательных цензов, фальсификация результатов выборов, означают переход от демократии к авторитаризму.

Правовые нормы, санкционированные законом правила, сложившиеся на практике обычаи, регулирующие порядок предоставления гражданам права участия в выборах и способ формирования представительных органов власти составляют **избирательное право – один из важнейших институтов конституционного права.**

Главным источником избирательного права, закрепляющим его основные принципы, является КОНСТИТУЦИЯ государства. Конституция определяет круг субъектов избирательного права, основные начала, на которых оно должно строиться, условия предоставления и лишения граждан этого права.

Более детальное регулирование норм избирательного права осуществляется законами о выборах и порядке голосования, разновидностью которых являются избирательные кодексы. В качестве источников избирательного права выступают регламенты парламентов, акты глав государств, постановления правительства и других органов исполнительной власти, решения судов, акты органов местного самоуправления.

Все эти акты конкретизируют и дополняют конституционные положения о выборах, условия предоставления гражданам избирательных прав, порядок проведения выборов, деятельность политических партий в связи с выборами, финансирование выборов, порядок и пределы рекламно-агитационной деятельности, роль

СМИ, деятельность специальных органов и должностных лиц, ведающих проведением выборов, способы борьбы с коррупцией на выборах.

В странах англосаксонской системы права и в ряде развивающихся государств, некоторые вопросы избирательного права регулируются обычаями.

Под **избирательным правом** понимается также субъективное право гражданина стать участником конституционно-правового отношения, возникающего при выборах. Избирательное право в субъективном смысле означает право гражданина быть зарегистрированным в качестве избирателя или кандидата, право на подачу голоса, а также ряд обязанностей со стороны государства. Избирательное право ряда государств включает в себя понятие активного и пассивного избирательного права.

Активное избирательное право – это установленное законом право гражданина лично участвовать в выборах в качестве избирателя, а также быть полноправным участником референдума.

Пассивное избирательное право – есть установленное законом субъективное право гражданина выступать на выборах в качестве кандидата в представительные органы власти или на выборную должность. Представление активного и особенно пассивного избирательного права сопровождается рядом требований установленных конституцией, а также законодательством страны: гражданство, возраст, правосубъективность, оседлость, образование и др.

В любом государстве, где осуществляются выборы, законодательно закрепляется **избирательная система**, под которой в широком смысле понимается совокупность принципов, определяющих подготовку и проведение выборов. Данные принципы касаются образования избирательных округов и участков, контроля за подготовкой и проведением выборов, формированием избирательных комиссий, предвыборной агитации и конкурентной борьбы, проведение голосования, определения его результатов.

Практическая реализация гражданами своего активного и пассивного права осуществляется в рамках избирательного процесса, под которым в широком смысле понимается способ обеспечения избирательных прав граждан в рамках предусмотренных законодательством последовательности совершения комплекса избирательных действий и процедур, основанный на реализации конституционных принципов свободных выборов. В узком смысле **избирательный процесс** – это установленная законом совокупность стадий, обеспечивающих легитимность выборов.

2. Принципы избирательного права

В избирательном праве любой страны имеются те условия его признания и реализации, соблюдение которых на выборах делает эти выборы действительным народным волеизъявлением. **Эти условия именуется принципами избирательного права.** Нарушение данных принципов подрывает легитимность выборов и избранных на них органов власти.

К числу принципов избирательного права относятся:

- принцип свободных выборов;
- всеобщее избирательное право;
- равное избирательное право;
- прямое избирательное право;
- тайное голосование.

2.1. Принцип свободных выборов означает, что избиратель сам решает участвовать ли ему в избирательном процессе и если да, то в какой мере. Весьма наглядно этот принцип сформулирован в ст.5 испанского Органического закона об общем избирательном режиме 1985 года: «Никто ни под каким предлогом не может быть обязан или принужден к осуществлению своего избирательного права или к раскрытию тайны своего голосования».

Неучастие избирателей в выборах называется абсентеизмом. Он может быть как политическим, так и аполитичным. Высокий уровень абсентеизма может привести к безрезультатности выборов, если закон предусматривает обязательный минимум участия избирателей в выборах.

Поэтому в некоторых странах предусмотрен **обязательный вотум**, означающий юридическую обязанность избирателей принять участие в голосовании. В Австралии за неучастие в голосовании налагается штраф, в Аргентине кроме штрафа такой избиратель лишается права в течение 3-х лет занимать государственные должности. В Греции и Турции за абсентеизм установлено наказание в виде лишения свободы.

2.2. Всеобщее избирательное право – согласно этому принципу все жители страны, обладающие по закону активным и пассивным избирательным правом, могут участвовать в выборах. Круг лиц, за которыми конституция и избирательные законы признают избирательные права, ограничивается цензами, то есть специальными условиями. Цензы, как правило, устанавливаются конституцией или, если это предусматривает конституция, специальными законами. Согласно различным цензам **не имеют избирательного права:**

- иностранцы, лица без гражданства (имеются исключения в некоторых странах);
- в большинстве стран не достигшие 18 лет (в Австрии 19 лет, в Латвии 21 года);
- признание судом недееспособными;
- находящиеся под стражей по приговору суда;
- в соответствии с моральными цензами в Люксембурге лишены избирательных прав банкроты, содержатели публичных домов, в Эквадоре – пьяницы, бродяги, мошенники.

В различных странах имеются **ограничения пассивного избирательного права:**

- по возрасту (для президента США – 35 лет, для президента Никарагуа – 65 лет);
- постоянное проживание в стране (в США – 14 лет);
- умение читать и писать на государственном языке (Украина, Малави);
- иметь высшее образование (Турция);
- быть не натурализованным, а урожденным гражданином страны (США);
- внесение кандидатом избирательного залога (Франция).

2.3. Равное избирательное право – означает равную для каждого избирателя возможность воздействовать на результаты выборов. Он представляет собой проявление конституционно гарантируемого равноправия граждан.

Равное избирательное право устанавливает следующее:

- каждый избиратель имеет равное число голосов;

- избирательный корпус не разделен на социальные или другие группы с неодинаковым представительством;
- все голоса имеют равный вес, то есть на каждого кандидата приходится одинаковое число жителей;
- одинаковые требования закона к порядку выдвижения кандидатов, ведения ими предвыборной агитации и определения результатов выборов.

2.4. Если законом предусматривает такой порядок волеизъявления, при котором избиратели имеют возможность прямо выразить свое отношение к кандидатам, то выборы являются прямыми. Как правило, **прямые выборы** имеют место при избрании депутатов парламентов.

Существующие в ряде стран **непрямые выборы** подразделяются на:

- **косвенные**, при которых воля избирателей опосредуется специальной избирательной коллегией, выбираемой избирателями. Избрав главу государства или депутата, такая коллегия распускается. Таков порядок избрания президента США;
- **многостепенные выборы** – при которых воля избирателей опосредуется постоянно действующим представительным органом, для которого избрание другого органа или должностного лица является одним из полномочий, входящих в его компетенцию. Таков порядок формирования в Китае представительных органов вплоть до ВСНП.

2.5. Тайное голосование как принцип избирательного права состоит в исключении внешнего наблюдения и контроля за волеизъявлением избирателя. Смысл этого принципа в гарантировании полной свободы волеизъявления.

Обеспечивается тайна голосования тем, что избиратель заполняет избирательные бюллетени или манипулирует с машиной для голосования в закрытой для посторонних кабине.

Крайне редко на выборах практикуется открытое голосование. Подобное голосование имеет место при выборах первичного звена народных представителей в КНР.

3. Избирательный процесс

Деятельность по подготовке и проведению выборов состоит из определенных, расположенных в установленной последовательности стадий.

3.1. Назначение выборов

Эта стадия заключается в установлении даты голосования. Такая стадия может отсутствовать в тех странах, где Конституция ее уже установила (в США это первый вторник после первого понедельника ноября четного года). В остальных странах дата голосования устанавливается специальным актом, издающимся либо одним органом (в Испании – главой государства), либо двумя (в Чехии президент назначает выборы в парламент, парламент назначает выборы президента).

3.2. Вторая стадия – это нарезка избирательных округов и избирательных участков.

Избирательный округ – это единица выборов, то есть, как правило, территориальные единицы, объединяющие граждан для избрания депутатов или выборных

должностных лиц. Кроме территориальных избирательных округов в социалистических странах имеются производственные округа, т.е. по месту работы избирателей.

Избирательные округа должны нарезаться так, чтобы обеспечить равный вес голосов избирателей, т.е. с равным числом жителей. Поскольку от порядка разделения страны на избирательные округа могут зависеть результаты выборов, поэтому он устанавливается законом либо актом Правительства.

Иногда он устанавливается в Конституции (Бельгия).

В зависимости от числа избираемых в округе депутатов избирательные округа могут быть:

- одномандатными;
- многомандатными.

Территория всей страны может также представлять из себя один общегосударственный избирательный округ.

Избирательный округ делится на **избирательные участки являющиеся единицей голосования**, то есть это территориальные единицы, объединяющие избирателей общим местом голосования. Здесь проводится первичный подсчет голосов. Как правило, это низовые единицы политико-территориального деления страны, например, коммуны во Франции.

3.3. Третья стадия состоит в формировании избирательных органов, занимающихся организацией, проведением выборов, контролем за соблюдением законодательства о выборах, определением результатов выборов.

Избирательные органы существуют разных видов:

- избирательные комиссии;
- избирательные трибуналы;
- избирательные советы;
- гражданские регистры.

Среди избирательных органов различаются:

- общегосударственные;
- территориальные;
- окружные;
- участковые.

Избирательные органы формируются: главой государства, парламентом, судами, правительством, вышестоящими избирательными комиссиями, органами местного самоуправления.

3.4. Четвертая стадия избирательного процесса – это регистрация избирателей.

Назначение регистрации избирателей – установить до выборов личность имеющего права голоса таким образом, чтобы только этот человек мог подать избирательный бюллетень.

Списки избирателей обычно постоянные и подвергаются корректировке ежегодно и перед выборами.

Списки избирателей составляются:

- как правило, муниципальными властями;
- налоговыми управлениями (Швеция);

- МВД (Израиль);
- гражданским регистром (страны Латинской Америки).

В мире имеются следующие **системы регистрации избирателей**:

- **обязательная**, которая существует в двух вариантах:
 - в Германии, Швеции и других странах ведется принудительная регистрация миграции населения и власти имеют оперативные сведения о проживающих на подчиненной территории лицах;
 - в Великобритании, Канаде и других странах, где нет принудительной регистрации миграции, списки избирателей составляются либо перед выборами путем обхода по правилу «от двери к двери», либо раз в год, после чего они неприкосновенны. При обязательной системе орган-регистратор обязан выдать избирателю специальную карточку;
- **добровольная система** – состоит в том, что избиратель сам приходит в орган-регистратор для регистрации. Эта система существует во Франции, США. При такой системе юридический избирательный корпус оказывается значительно более узким, чем предусмотренный Конституцией.

3.5. Пятая стадия избирательного процесса – выдвижение и регистрация кандидатов. Она начинается со дня указанного в акте о назначении выборов.

Существуют несколько способов выдвижения кандидатов:

- **самовыдвижение** – для чего необходимо заявление самовыдвиженца в избирательный орган, определенное число подписей в поддержку или внесение избирательного залога;
- **выдвижение группой избирателей** – в Дании 25 избирателей могут выдвинуть кандидата в депутаты Фолькетинга;
- **выдвижение политическими партиями или другими общественными объединениями** (Германия, Япония);

Перечисленные способы выдвижения кандидатов иногда сочетаются.

Так, кандидатов в нижнюю палату испанского парламента – Конгресс депутатов выдвигают как политические партии, так и группы избирателей не менее 500 человек.

Лицо, выполнившее необходимые условия, получает официальный статус кандидата с момента регистрации избирательным органом, или с момента оглашения кандидатуры.

3.6. Агитационная кампания как стадия избирательного процесса практически во всех странах (исключение, например, Турция) начинается после завершения регистрации кандидатов или опубликования списков. Законодательство определяет начало и окончание предвыборной агитации, условия ее проведения, устанавливает недопустимые методы агитации. Особенно подробно регулируется использование СМИ. Именно на эту стадию избирательного процесса приходится основная масса избирательных расходов, законы зарубежных стран детально регламентируют финансирование предвыборной агитации и избирательной кампании в целом.

Зарегистрированные кандидаты получают равный доступ к государственным и муниципальным СМИ. Как правило, они пользуются СМИ в равной доле и бесплатно.

Для обеспечения равенства кандидатов закон запрещает участие в предвыборной агитации должностных лиц, органов местного самоуправления. В странах, где разрешены частные пожертвования партиям и кандидатам на ведение избирательной кампании, закон обязывает получателей пожертвований публиковать отчеты об источниках поступлений и расходовании избирательных фондов. При этом устанавливаются верхние пределы избирательных расходов, превышение которых наказывается в уголовном порядке.

3.7. Голосование и определение результатов выборов

К голосованию допускаются избиратели, состоящие в списке и подтвердившие свою личность соответствующим удостоверением. В Нидерландах, США, Индии кроме голосования традиционными избирательными бюллетенями используются для этой цели и специальные машины.

Законодательство большинства стран предусматривает возможность участия в голосовании избирателей, которые в день выборов не находятся в месте своего постоянного проживания, в частности, голосование по почте, по доверенности. Предоставляется также избирателям, не имеющим возможности самим совершать избирательные действия по причине физических недостатков или неграмотности, право пользоваться помощью других избирателей.

Подсчет голосов начинается немедленно по окончании голосования и проводится только гласно. Поданные голоса подсчитываются сначала на избирательных участках, при этом определяется какие голоса считаются недействительными. Критерии признания их недействительными устанавливаются избирательными законами. На основании документов участковых избирательных органов окружные, территориальные и центральные избирательные органы определяют результаты выборов, их действительность, необходимость нового тура или проведения новых выборов.

Результаты выборов при одних и тех же итогах голосования заметно различаются в зависимости от применяемой в конкретной стране избирательной системы, то есть способа распределения мандатов между кандидатами в зависимости от итогов голосования.

4. Избирательные системы

Под избирательной системой в узком смысле понимается совокупность установленных законом правил, принципов и критериев, с помощью которых определяются результаты голосования.

4.1. Мажоритарные и избирательные системы, которые в основу определения результатов голосования кладут принцип большинства.

Различают три основных вида мажоритарной системы.

Мажоритарная система относительного большинства, при которой избранным считается кандидат, получивший голосов больше, чем любой из его соперников.

Применяется, примерно, в 50 государствах.

Недостаток этой системы в том, что кандидат нередко избирается абсолютным меньшинством избирателей, голоса, поданные не за победителя, пропадают. Это обеспечивает партии, победившей на выборах абсолютное большинство в парламенте.

Мажоритарная система абсолютного большинства. При данной системе для избрания требуется получить более половины поданных по округу голосов, т.е. 50% +1. При этой системе, как правило, устанавливается нижний порог участия избирателей в голосовании. Если он не достигнут, выборы считаются недействительными или несостоявшимися. Эта система выгодна крупным партиям. Нередко выборы по этой системе не приносят результата, поэтому для двух кандидатов, набравших наибольшее число голосов, проводится второй тур, победитель в котором может быть определен по системе относительного большинства.

Мажоритарная система квалифицированного большинства предусматривает, что для избрания кандидату необходимо набрать значительно больше половины голосов избирателей. Например, для избрания депутата парламента в Чили или президента в Азербайджане необходимо набрать 2/3 голосов.

4.2. Пропорциональные избирательные системы. Главное отличие пропорциональных избирательных систем от мажоритарных состоит в том, что они строятся не на принципе большинства, а на принципе соотношения между полученными голосами и завоеванными мандатами. Применение этой системы позволяет добиться относительного соответствия между количеством голосов и количеством мандатов. Выборы по пропорциональной системе являются партийными, т.е. каждая партия выдвигает свой список кандидатов на выборные должности и избиратель голосует за список конкретной партии, как правило, целиком.

После подсчета голосов определяется так называемая **избирательная квота** – то есть наименьшее число голосов, необходимое для избрания одного депутата.

Самый простой **метод определения квоты** был предложен около ста лет назад английским ученым Хэром. **По системе Хэра** квота определяется посредством деления общего числа поданных по округу голосов на количество подлежащих распределению мандатов. Распределение мандатов между партиями производится делением полученных ими голосов на квоту.

Сколько раз квота уложится в количестве полученных партией голосов, столько мандатов она получит. Поскольку система Хэра, как правило, не позволяет распределить все мандаты, поэтому оставшиеся мандаты распределяются согласно **методу наибольших остатков**, по которому оставшиеся мандаты передаются партиям, имеющим наибольшие остатки неиспользованных голосов после первого распределения.

Для того, чтобы избежать второго распределения мандатов, в некоторых странах система вычисления квоты усовершенствована. Так, **по системе Друпа** к делителю, то есть числу мандатов прибавляется единица или две, в результате чего квота получается меньше и соответственно увеличивается возможность сразу распределить все мандаты. Подобная квота называется искусственной или исправленной, в отличие от естественной, получаемой по системе Хэра.

С целью более точного определения избирательной квоты применяют систему наибольшего среднего, называемую по имени ее изобретателя бельгийского профессора математики Д'Ондта – **системой Д'Ондта**. Согласно этой системе число голосов, полученных каждым списком, делят последовательно на 1,2,3 до числа, которое соответствует числу списков. Полученные частные располагают в общий ряд в порядке убывания. Частное, порядковый номер которого соответствует числу замещаемых мандатов, и будет квотой.

Разновидностью пропорциональной системы является **система голосования по предпочтениям**, означающая, что внутри списка избиратель против фамилии кандидатов проставляет цифрами 1,2,3 и т.д. свои предпочтения или предпочтения, то есть кого бы он хотел видеть избранным следующим, если его кандидат не получит достаточного для избрания количества голосов.

В Ирландии, Австралии, Индии применяется такая разновидность пропорциональной системы как **система «единого передаваемого голоса»**, при которой голосование осуществляется по предпочтениям.

Кандидат, набравший достаточное количество голосов по первым предпочтениям объявляется избранным, а излишние голоса, полученные этим кандидатом, передаются кандидату, получившему наибольшее после него отметок о предпочтениях. Таким образом, голоса избирателей не пропадают.

Законодательство многих стран ввело так называемый **заградительный пункт**, представляющий собой требование, согласно которому в распределении мандатов участвуют только партии, набравшие установленное число голосов. В Германии при выборах в Бундестаг – не менее 5% голосов избирателей всей страны. В Шри-Ланке 12,5%.

При пропорциональной избирательной системе важное значение приобретает распределение мандатов внутри списка между кандидатами одной партии. При этом существуют следующие варианты:

- **жесткие списки**, в которые нельзя вносить никаких изменений, т.е. кандидаты получают мандаты в той последовательности, в которой они перечислены в списке;
- **полужесткие списки** предполагают, что кандидат, стоящий первым в списке, получает первый мандат. Другие же кандидаты получают мандаты в зависимости от числа предпочтений;
- **свободные списки** – те, в которых мандаты распределяются в соответствии с предпочтениями.

4.3. Смешанные избирательные системы, в которых сочетаются элементы мажоритарной и пропорциональной систем (действуют в Италии, Германии, Болгарии).

Подобные системы существуют трех видов:

- с доминированием пропорционального представительства (Италия);
- с доминированием мажоритарной системы (Франция);
- уравнивающие системы, в которых на равных применяется как пропорциональная, так и мажоритарная система. При этом избиратель получает два голоса, один из которых используется при голосовании по мажоритарной, другой по пропорциональной системе.

5. Референдум и плебисцит

Референдум представляет собой институт непосредственной демократии, то есть это обращение к избирательному корпусу для окончательного решения, как правило, законодательного или конституционного вопроса. Это обращение может исходить от парламента, главы государства в случае решения общенациональных вопросов или от местных властей для решения местных вопросов.

Разновидностью референдума является плебисцит (название происходит от латинского выражения «плебисцитум» – означающего решение народа). С формально-юридической точки зрения, т.е. инициатива и процедура проведения, порядок подсчета голосов, юридическая сила решений, принятых на нем, референдум и плебисцит не имеют различий. В США не делают различий между этими понятиями. Во Франции же плебисцит считается более широким понятием, чем референдум. В таких странах плебисцит – это голосование избирателей по вопросам, имеющим для страны или региона судьбоносное решение, например, о государственной принадлежности спорной территории, о форме правления, о доверии лидеру страны.

5.1. Виды референдума

По предмету, то есть по вопросам, выносимым на референдум, различаются:

- конституционные референдумы;
- законодательные;
- международно-правовые;
- административно-правовые;
- референдумы по финансовым вопросам;
- об изменении границ территориальных единиц.

Законодательство ряда стран ограничивает круг вопросов, выносимых на референдум. В Италии не выносятся на референдум законы о налогах, бюджете, амнистии, помиловании, ратификации международных договоров. Выносимый на референдум вопрос или их совокупность – это формула референдума.

По степени обязательности:

- факультативные;
- обязательные.

Факультативный референдум проводится при наличии установленной законом инициативы.

Проведение обязательного референдума проводится тогда, когда иным образом решение по данному вопросу не может быть принято.

Так, изменение федеральной Конституции Швейцарии возможно только на референдуме.

По времени проведения референдумы могут быть:

- дозаконодательными;
- послезаконодательными.

Дозаконодательные референдумы являются консультативными; послезаконодательные – утверждающими.

По правовым последствиям:

- консультативные;
- постановляющие.

По месту проведения:

- общегосударственные;
- региональные;
- местные.

5.2. Инициатива и назначение референдума

Право назначать общегосударственный референдум принадлежит главе государства или парламенту, которые делают это по своей инициативе, либо по инициативе других уполномоченных субъектов: правительства, группы депутатов парламента, региональных органов власти, группы избирателей.

Местные референдумы проводятся, как правило, по инициативе местных представительных органов или группы избирателей.

Референдум по инициативе избирателей называется петиционным, поскольку группа избирателей должна подписать петицию с требованием повести народное голосование по определенному вопросу.

Референдумы не проводятся в условиях чрезвычайного, военного, осадного положения, а также дважды по одному вопросу.

5.3. Проведение референдума и определение его результатов

Процесс организации и проведения референдума аналогичен организации выборов.

В большинстве стран референдум считается состоявшимся, если в нем приняло участие большинство зарегистрированных избирателей. В ряде стран (Испания) нижний порог явки избирателей не установлен.

Одобренным на референдуме считается решение, за которое подано простое большинство действительных голосов избирателей принявших участие в голосовании, т.е. 50%+1 голос. В Намибии на конституционном референдуме для принятия решения необходимо 2/3 голосов.

Вопросы для самоконтроля:

1. Обоснуйте сходство и различие выборов и референдума.
2. В чём состоит разница между избирателем и выборщиком?
3. Дайте определение понятия избирательного процесса в широком и узком смысле?
4. Что такое естественная и искусственная избирательная квота?
5. У какой избирательной системы, на ваш взгляд, менее всего недостатков? Обоснуйте свою точку зрения.
6. Каковы существующие в мире системы регистрации избирателей?
7. Какие вам известны виды избирательных единиц?

Тема 7. Формы правления в зарубежных странах

1. Понятие и классификация форм правления.
2. Монархическая форма правления (абсолютная, дуалистическая, парламентарная, теократическая, выборная монархия).
3. Республиканская форма правления (президентская, парламентская, полупрезидентская, суперпрезидентская, монархическая, теократическая, сверхпарламентарная, советская республика).

1. Понятие и классификация форм правления

Под формой правления понимается организация верховной государственной власти, источники ее образования и принципы взаимоотношений высших органов государственной власти между собой и населением.

В зависимости от порядка замещения должности главы государства определяются две основные формы правления – монархия и республика. Разновидности каждой из этих форм определяются соотношением полномочий законодательной и исполнительной власти, распределенных между главой государства, парламентом и правительством и вытекающим отсюда порядком их формирования.

2. Монархия – это форма правления, где глава государства – монарх – обладает особым юридическим статусом, т.е. его полномочия носят первичный, производный от какой-либо другой власти характер, монарх приобретает свой пост, как правило, по наследству и занимает его пожизненно.

В зависимости от полномочий монарха различаются:

- монархия неограниченная (абсолютная);
- монархия ограниченная (конституционная).

2.1. Абсолютная монархия характеризуется тем, что в руках главы государства сосредоточена вся полнота государственной власти. В правовом отношении монарх является источником любой власти. Только он определяет ее пределы в актах издающихся от его имени. Монарх непосредственно руководит административной деятельностью или назначает для этого правительство, полностью подотчетное ему, а также вершит высший суд в государстве.

Выборные органы власти, как правило, отсутствуют. В стране могут быть только совещательные органы (диван в Саудовской Аравии, состоящий из членов королевской династии Саудидов).

В большинстве абсолютных монархий имеется октроированная конституция, которая не имеет, как правило, ничего общего с современным понятием конституции (например, Конституция Омана 1996 года).

Для абсолютной монархии характерен авторитарный политический режим, государственный режим при этой форме правления называется абсолютизмом.

2.2. Конституционная монархия – форма правления, при которой власть монарха осуществляется на основе и в рамках конституции. В зависимости от степени ограничения власти монарха существуют дуалистическая и парламентарная монархия.

2.2.1. Дуалистическая монархия – характеризуется разделением власти монарха с парламентом. Однако это разделение властей урезанное в пользу главы государства. Принимаемые парламентом законы не могут вступать в силу без одобрения монарха, который обладает правом абсолютного вето. Парламент может быть распущен монархом на длительный период (в Иордании с 1974 по 1989 г.) Монарх может издавать акты, имеющие силу закона. Правительство назначается монархом и несет ответственность только перед ним. Института парламентской ответственности правительства в дуалистической монархии не существует. У парламента имеется только один способ воздействия на правительство – принятие представленного для утверждения бюджета страны.

Для дуалистической монархии характерен авторитарный политический режим.

Государственный режим при этой форме правления можно характеризовать как ограниченный дуализм власти.

2.2.2. Парламентарная монархия характеризуется тем, что глава государства согласно конституции не обладает реальными полномочиями по управлению государством. При этой форме правления осуществляется принцип верховенства парламента над исполнительной властью, выражающийся в том, что правительство, назначаемое монархом, должно пользоваться доверием парламента. То есть монарх назначает главой правительстватолько лидера партии, имеющей в парламенте большинство мест, либо лидера коалиции партий. Монарх при данной форме правления «царствует, но не правит».

Влиять на материальное содержание акта, принимаемого парламентом, он не может. В силу этого, а также исходя из принципа, что монарх не может нести политическую и юридическую ответственность за свои действия, подпись монарха нуждается в контрассигнации, то есть акт предварительно подписывает глава правительства или министр. Без их подписи акт не имеет юридической силы.

Главное отличие парламентарной монархии от дуалистической – это ответственность правительства перед парламентом. При выражении парламентом недоверия правительству или отказа в доверии, правительство должно уйти в отставку или должно быть отправлено в отставку монархом. В силу известного принципа сдержек и противовесов это полномочие парламента уравнивается правом правительства предложить монарху распустить парламент и назначить новые выборы депутатов.

Подобная система отношений между главой государства, парламентом и правительством именуется **парламентарным государственным режимом** или парламентаризмом. Данный вид государственного режима складывается в тех случаях, когда в парламенте одна политическая партия не имеет абсолютного большинства и не может сформировать однопартийное правительство (Дания, Нидерланды).

В парламентарных монархиях, где существует двухпартийная система (Великобритания, Канада) или многопартийная система с одной доминирующей партией и правительство, как правило, однопартийное, парламентарная модель взаимоотношений между парламентом и правительством разительно отличается, поскольку верховенство парламента обладает заметным своеобразием. Это верховенство обеспечивается партийной фракцией, имеющей большинство в парламенте и, соответственно, формирующей правительство. Глава правительства, он же лидер партии парламентского большинства, в соответствии с партийными установками, партийной

программой, через систему партийного контроля организует волю большинства парламентариев. Это позволяет правительству осуществлять свою политику в области законотворчества и в целом направлять и контролировать деятельность парламента. В результате всевластие парламента превращается во всевластие кабинета министров, а **государственный режим такого вида именуется министерализмом**.

Рядом специфических черт обладает монархическая форма правления в 15 государствах – членах Содружества, возглавляемого Великобританией и состоящих в отношении личной унии с монархом Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. Канада, Барбадос, Ямайка и другие государства собственных монархов не имеют. Монарх Великобритании является монархом в каждой из этих стран, но в его отсутствие функции главы государства выполняет генерал-губернатор, назначаемый монархом по представлению правительства данных стран из числа местных жителей.

2.3. В некоторых странах Азии и Африки, где сохранились традиции и структуры феодального общества существует **выборная монархия**. Например, глава Федерации Малайзии выбирается на свой пост Советом правителей, состоящим из 11 глав монархических штатов – субъектов федерации. Главы 7 монархий, входящих в состав ОАЭ, избирают из своего состава Президента ОАЭ.

2.4. Теократическая монархия – характеризуется тем, что монарх является главой соответствующего религиозного культа. Так, король Саудовской Аравии является главой ваххабитского направления ислама. Особенность этой разновидности монархии состоит также в том, что прежде чем Королевский Совет, состоящий из членов династии Саудидов приступит к решению вопроса о главе государства, необходимо получить согласие по кандидату от высших духовных иерархов страны – улемов.

Подобная форма правления имеет место в Ватикане, в котором Папе Римскому, хотя и не носящему титул монарха, принадлежит вся верховная законодательная, исполнительная и судебная власть. Кроме того, он распространяет свою духовную власть на всех исповедующих католическую религию в мире.

3. Республиканская форма правления характеризуется выборностью главы государства.

В зависимости от характера отношений между законодательной и исполнительной властью республики подразделяются на: президентские, парламентарные, полупрезидентские. Вне этой квалификации выделяются советские и теократические республики.

3.1. Президентская республика строится по принципу жесткого разделения властей и отличается следующими особенностями:

- соединением в руках президента полномочий главы государства и главы правительства;
- внепарламентский способ избрания президента;
- внепарламентский метод формирования правительства главой государства;

- отсутствие у президента права роспуска парламента;
- судьи назначаются президентом с согласия парламента;
- наличие у президента права отлагательного вето на законы, принятые парламентом, которое преодолевается квалифицированным большинством голосов в обеих палатах парламента;

- важнейшей особенностью президентской республики является отсутствие института парламентской ответственности исполнительной власти. Должностные лица исполнительной власти не нуждаются в политическом доверии со стороны парламента. Парламент не может смещать должностных лиц исполнительной власти, если они не нарушили закон. Импичмент может иметь место только в случае нарушения ими закона;

- судебная власть контролирует конституционность актов парламента и президента, обеспечивая соблюдение правопорядка законодательной и исполнительной властью;

- **государственный режим в президентской республике – дуалистический.** В тех случаях, когда партия президента имеет большинство в парламенте государственный режим приближается по своим параметрам к министерализму.

С определенной долей условности к разновидностям президентской республики можно отнести:

- суперпрезидентскую республику;
- монархическую республику.

3.1.1. Суперпрезидентская республика устанавливается обычно в результате военного переворота и характеризуется следующими чертами:

- президент получает свои полномочия нелегитимным путем: то есть как предводитель переворота, или как глава хунты (коллективный орган мятежников);

- президент наделяется обширными полномочиями при фактическом отсутствии контроля со стороны парламента и судебной власти;

- президентские полномочия реализуются в условиях непрерывного чрезвычайного положения, когда отменяются или ограничиваются конституционные гарантии прав и свобод человека, проводятся массовые репрессии против оппозиции. Подобная форма правления была характерна для многих государств Латинской Америки, а также в Португалии и Испании в 30-70-гг XX века.

3.1.2. Монархическая республика характеризуется следующими признаками:

- особым статусом главы государства, являющегося единоличным носителем исполнительной власти, неконтролируемого законодательной и судебной властью;

- совмещением поста президента и лидера правящей, как правило, единственной партии;

- президент занимает свой пост очень длительный срок, а президенты Заира, Туниса, Уганды, Туркменистана провозглашались конституционными актами пожизненными президентами, то есть в таких государствах возникла своеобразная форма президентского абсолютизма.

3.2. Парламентарная республика характеризуется провозглашением принципа верховенства парламента, перед которым правительство несет политическую ответственность за свою деятельность. В такой республике обязательно наличие должно-

сти главы правительства, которая достаточно редко бывает в президентской республике. Также как и в парламентарной монархии в парламентарной республике правительство формируется только парламентским путем из числа лидеров партии парламентского большинства. Правительство остается у власти пока оно располагает поддержкой парламентского большинства.

Глава государства в парламентарной республике, как правило, избирается либо парламентом, либо особой коллегией, создаваемой на основе парламента.

Президент парламентарной республики формально наделяется значительными полномочиями. Однако практически любые действия президента, в том числе роспуск парламента, использование права вето могут быть осуществлены лишь с согласия или по инициативе правительства. Подписанные президентом нормативные акты приобретают юридическую силу только после контрассигнации их главой правительства или министром, которые и несут за них ответственность.

Политическая ответственность правительства перед парламентом обычно носит солидарный характер, то есть недоверие выраженное парламентом одному члену правительства влечет отставку всего правительства. Однако вместо ухода в отставку правительство по конституции может потребовать от президента распустить парламента (при двухпалатном парламенте его нижнюю палату) и назначить новые выборы.

Таким образом, для парламентарной республики характерен значительный разрыв между юридическим и фактическим положением всех высших органов государственной власти. Например, провозглашается верховенство парламента, но фактически он работает под жестким контролем правительства; президент наделяется обширными полномочиями, но осуществляются они не им, а правительством; устанавливается политическая ответственность правительства перед парламентом, но фактически парламента почти всегда может быть распущен по просьбе правительства, утратившего его доверие.

В парламентарной республике также как и в парламентарной монархии возможны, как правило, два варианта государственного режима:

- парламентарный (Италия);
- министериальный (Германия).

Однако в парламентарных республиках с авторитарным политическим режимом (Югославия при президенте Милошевиче) государственный режим превращается из министериального в президентиальный.

3.2.1. Разновидностью парламентарной республики является **сверхпарламентарная республика** каковой можно считать Южно – Африканскую республику. По конституции ЮАР 1996 года нижняя палата парламента этого государства может выразить недоверие как правительству, так и президенту, который в этом случае уходит в отставку вместе с правительством.

Во второй половине XX века в парламентарных республиках получил распространение **«рационализированный парламентаризм»**, варианты которого достаточно разнообразны.

Так называемый **«конструктивный вотум недоверия»**, предусматриваемый конституциями Германии, Венгрии, Польши «Рационализация» состоит в следующем:

- политическую ответственность перед парламентом несет не все правительство, а только его глава. Отдельным министрам недоверие не может быть выражено, они смещаются и назначаются главой правительства;
- парламент имеет право выразить недоверие главе правительства только тогда, когда в проекте резолюции о недоверии будет обозначена кандидатура нового главы правительства. Выражение недоверия на таких условиях крайне сложно осуществить на практике. В целом, «конструктивный вотум недоверия» направлен на создание стабильного правительства, высокий уровень независимости от парламента.

Другой вариант рационализации – преобразование парламентарной республики в полупарламентарную или полупрезидентскую.

3.3. Полупарламентарная (полупрезидентская) республика

Для такой разновидности республики характерно следующее:

- а) президент избирается непосредственно населением в ходе прямых выборов;
- б) президент обладает очень обширными властными полномочиями: является главой государства, ему принадлежат основные полномочия в исполнительной власти, он же верховный главнокомандующий;
- в) правительство назначается президентом, работает под его общим руководством. Но оно нуждается в доверии парламента. Вынесение вотума недоверия правительству парламентом влечет за собой либо отставку правительства, либо роспуск парламента президентом. В таких республиках государственный режим, как правило, дуалистический.

В полупарламентарной республике президент может быть «сильным» и «слабым».

Так по Конституции Франции 1958 года, Президент обладает так называемой регламентарной властью. Поскольку законодательные полномочия парламента ограничены Конституцией, то есть он может принимать законы только согласно перечню, содержащемуся в Конституции, поэтому Президент имеет право издавать акты, имеющие силу закона. Кроме того, Президент может распускать парламента по своему усмотрению, вне связи с вотумом недоверия, что вообще нехарактерно для данной формы правления. В большинстве постсоциалистических стран установилась полупарламентарная республика с сильным президентом. Правительство опирается здесь на парламентарское большинство, а всенародно избранный президент направляет политический курс. Глава правительства, на которого возложено текущее управление, нередко выступает в роли «мальчика для битья», поскольку именно на него, а не на президента возлагается ответственность за некачественное проведение в жизнь курса президента.

В таких полупарламентарных республиках сложился президентский государственный режим.

В Австрии, Исландии, Ирландии, являющимися полупарламентарными республиками, президент, избираемый населением, имеет значительные конституционные полномочия, однако, на практике он ими не пользуется, т.е. это «спящие полномочия». Поэтому главной фигурой в этих странах является не глава государства, а глава правительства. Сложившийся в них государственный режим типичен для парламентаризма или министерализма.

3.4. Поскольку примерно $\frac{1}{4}$ часть населения планеты живет в странах, относящихся к республикам советского типа, рассмотрим характерные **признаки советской республики**:

- верховенство и полновластие советов, являющихся согласно конституции представительными органами – остальные государственные органы формируются советами соответствующего уровня, ответственны и подотчетны им;
- советы всех ступеней образуют единую систему, внутри которой существуют отношения руководства и подчинения;
- депутаты советов выполняют свои функции, не оставляя основной работы, поэтому сессии советов собираются 2-3 раза в год на 2-3 дня;
- текущие полномочия советов осуществляются их исполнительными органами на местах, а также коллегиальными органами советов в центре.

Таким образом, в советской республике не признается принцип разделения властей, ему противопоставлен **принцип единства власти трудового народа**, воплощенный в советах. Все решения советов и других государственных органов, как правило, иницируются и предварительно одобряются правящей коммунистической партией. Поэтому сложившийся **в советских республиках государственный режим именуется партократическим**.

3.5. Особой разновидностью республиканской формы правления является **теократическая республика**. Отличительной особенностью такой республики является участие духовенства в непосредственном управлении государством. Так, в Иране согласно Конституции 1979 года, имеются избранные народом Парламент (Меджлис) и Президент, однако, наряду с ними Конституцией предусмотрен пост политического и духовного Руководителя иранского народа, который занимает один из высших духовных иерархов страны. Он избирается мусульманским Советом экспертов. Решения политического и духовного Руководителя обязательны для Президента, Меджлиса и других органов светской власти.

Именно Руководитель подписывает указ о назначении Президента после его избрания. В обязанности Руководителя входит определение генеральной линии внутренней и внешней политики Исламской Республики Иран, контроль за правильностью ее претворения в жизнь, назначение и отстранение от должности членов Совета по охране Конституции, главы судебной власти страны, объявление войны и мира, командование вооруженными силами, объявление амнистии и помилование. **Политический режим при такой форме правления – клерикально-авторитарный. Государственный режим близок к абсолютизму.**

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте определение формы правления.
2. Каково соотношение понятий форма правления и государственный режим?
3. В чём состоит различие между парламентарными и дуалистическими формами правления?
4. Каковы особенности теократической республики?
5. Чем отличается советская республика от парламентарной?
6. Возможно ли определить государственный режим страны на основе текста

ее конституции?

Тема 8. Формы государственно-территориального устройства

- 1. Понятие государственно-территориального устройства, классификация его форм.**
- 2. Унитарное государство (признаки, виды унитарных государств, территориальная автономия в унитарном государстве, её сущность, виды).**
- 3. Федеративная форма государственно-территориального устройства (признаки, виды федераций, юридическое и фактическое разграничение компетенции между федерацией и её субъектами, федеральный контроль и федеральное принуждение).**

1. Понятие государственно-территориального устройства, классификация его форм

Государственно-территориальное устройство означает:

- как организована территория данного государства, из каких частей она состоит;
- каково их правовое положение;
- каково соотношение и взаимосвязь между органами публичной власти, существующими в территориальных структурах государства с центральными органами государственной власти.

Говоря о территориальном устройстве государства следует знать, что под территорией государства понимается пространство, на которое распространяется его власть. Составными частями территории являются: суша, водная акватория и воздушное пространство над ними.

В настоящее время существуют две основные формы государственно-территориального устройства: унитарная и федеративная. От федерации как формы государственно-территориального устройства следует отличать конфедерацию – представляющую собой форму межгосударственного союза, то есть международно-правовое объединение суверенных государств.

Государства, составляющие конфедерацию, сохраняют свой суверенитет и продолжают выступать как самостоятельные субъекты во внутренних и внешних делах. Конфедеративные органы обладают императивной властью в отношении государств – членов в тех пределах, которые определены конфедеративным договором. Сейчас элементами конфедерации обладают: Сербия и Черногория, а также Босния и Герцеговина, состоящая из мусульманско-хорватской федерации с таким же названием и Республики Сербской. Конфедеративные элементы имеются у некоторых союзов. К ним относятся: Союзное государство Белоруссии и России, Европейский Союз, имеющие общие органы, решения которых обязательны для государств – членов.

2. Унитарное государство

Самой распространенной формой государственно-территориального устройства является унитарная.

Для этой формы государственно-территориального устройства характерны следующие основные признаки:

- единая конституция, нормы которой применяются на всей территории страны без каких-либо изъятий или ограничений;
- единая система высших органов государственной власти, юрисдикция которых распространяется на территорию всей страны и не ограничена полномочиями каких-либо региональных органов;
- единое гражданство, никакие территориальные единицы собственного гражданства иметь не могут;
- единая система права. Все органы управления в территориальных единицах обязаны применять нормативные акты центральных органов государственной власти. Собственная нормоустанавливающая деятельность территориальных органов управления носит исключительно подчиненный характер;
- единая судебная система осуществляющая правосудие на всей территории страны, руководствуясь едиными нормами материального и процессуального права. Судебные органы территориальных единиц – это звенья единой централизованной судебной системы;
- территория унитарного государства подразделяется на административно-территориальные единицы, а также территориальные автономии. И те, и другие не обладают политической самостоятельностью. Создаваемые в них органы управления в той или иной степени подчинены центральным органам государственной власти. Их правовой статус определяется нормами единой общегосударственной системы права.

Небольшие унитарные государства не имеют административно-территориального деления.

Наиболее распространенный тип административно-территориального деления – трехзвенный, то есть, область, район, община. Имеются страны с двухзвенным делением (Болгария): область, община, а также с четырехзвенным (Франция): регион, департамент, район, община.

Унитарные государства принято классифицировать в зависимости от степени централизации на:

- централизованные;
- относительно децентрализованные;
- децентрализованные.

В централизованных унитарных государствах административно-территориальные единицы управляются назначенными центральными органами государственной власти чиновниками. Выборные местные органы, как правило, отсутствуют (Судан, Малави).

Относительно децентрализованные унитарные государства отличаются тем, что в административно-территориальных единицах на уровне области, департамента кроме назначенных из центра префектов, комиссаров с подчиненным им аппаратом существуют избранные населением муниципальные органы: мэры, советы.

Префекты и комиссары обладают большими административными полномочиями, могут вмешиваться в дела муниципального управления. Такая система сложилась во Франции, Нидерландах и др.

В децентрализованном унитарном государстве в административно-территориальных единицах нет назначенных центральной властью чиновников

управляющих этими единицами. Управление осуществляется выборными органами (Великобритания, Канада).

Должностные лица, как правило, избираются населением или советами.

В децентрализованном государстве контроль государственного правительства осуществляется через бюджетное и финансово-кредитное регулирование.

Унитарные государства, состоящие только из административно-территориальных единиц, именуются простыми (Чехия, Египет).

Унитарные государства, состоящие как из административно-территориальных единиц, так и из территориальных автономий, а также имеющих в своем составе территории с особым статусом, либо колонии, именуются сложными.

В некоторых децентрализованных унитарных государствах существует **территориальная автономия**, которая означает конституционно-закрепленное внутреннее самоуправление части территории государства.

Территориальная автономия может быть основана на этнических признаках, на особенностях культуры, традиций, быта, населения, проживающего в конкретной местности. В местах компактного проживания этнических групп, а также групп населения, отличающихся другими особенностями, создаются автономные области, округа, районы.

В зависимости от объема прав, предоставляемых местным органам, различают две основные формы территориальных автономий:

- политическая автономия;
- административная автономия.

Политическая автономия имеет определенные признаки государственности, поэтому она имеет и другие названия: государственная или законодательная автономия. В такой автономии население избирает парламент, имеющий право законодательствовать по местным вопросам.

Перечень этих вопросов устанавливается конституцией либо отдельным законом. Сама возможность образования политической автономии предусматривается в конституции унитарного государства, детальное регулирование всех вопросов политической автономии осуществляется в статуте, который разрабатывается законодательным органом автономии и утверждается парламентом страны (например, в Италии и Испании), либо в общегосударственном законе (Финляндия, Дания). Ряд субъектов политической автономии имеют конституции (Автономная Республика Крым, Нахичеванская автономная Республика)

Политическая автономия образует свой орган местной исполнительной власти. Это может быть коллегиальный орган, избираемый парламентом автономии. Таковым является Исполнительный совет в Северной Ирландии, джунты в автономных областях Италии, либо его председатель, являющийся, например, в автономной Корсике главой исполнительной власти.

Органы исполнительной власти политической автономии имеют двойное подчинение: парламенту автономии и центральному правительству. Как правило, в политической автономии есть назначенный из центра губернатор, но полномочия его ограничиваются контрольными функциями.

За центральной властью унитарного государства сохраняется право вмешательства в деятельность органов власти политической автономии. По Конституции Испании Правительство с согласия Сената может принудить автономные сообщества «к исполнению своих обязанностей». В Италии допускается роспуск центральной

власти законодательного органа автономной власти в случае нарушения им конституции и по соображениям национальной безопасности.

Объем полномочий, предоставляемых автономным образованиям в рамках политической автономии, иногда бывает гораздо шире, чем у субъектов федерации, таких как земли в Австрийской Республике. Находящиеся в составе Дании автономные Гренландия и Фарерские острова, реализуя свои автономные права, провели референдум на своей территории о пребывании в ЕС и по его результатам объявили о выходе из Сообщества.

Отличие политической автономии от федерации заключается в основном в том, что субъекты федерации – это государства. Они принимают свою конституцию сами, и парламент федерации ее не утверждает. В отличие от автономных образований, субъекты федерации, как правило, имеют свои суды и гражданство.

В то же время Конституция унитарной Азербайджанской Республики объявляет Нахичеванскую Республику автономным государством в составе Азербайджана. Конституция этой автономии принимается ее парламентом и не утверждается парламентом Азербайджана.

В отличие от политической автономии **административные автономные образования** не имеют парламентов и не обладают правом принятия собственных законов. В то же время права представительных органов власти такой автономии шире, чем в обычных административных единицах. Прежде всего, они могут участвовать в разработке акта, определяющего правовой статус этой формы автономии, а также принимают собственные нормативные акты.

Администрация и суды могут использовать кроме государственного языка местный язык. На этом языке может вестись преподавание в учебных заведениях, вещание в СМИ. Из коренных жителей автономии формируются ее органы власти. Наибольшее число административных автономных образований создано в Китае – более 150. Причем, здесь существует три ступени автономии:

- низовое звено – автономный уезд;
- среднее звено – автономный округ;
- наиболее крупные автономные образования именуются автономными районами, например, Синьцзян – Уйгурский, Тибетский.

В мире имеются государства, которые в своих конституциях установили прямой запрет на образование территориальной автономии. Так, согласно ст.2 Конституции Болгарии «Республика Болгария является единым государством с местным самоуправлением. В ней не допускаются автономные территориальные образования».

3. Федеративное государство

Второй основной формой государственно-территориального устройства является федеративное государство.

Федерация – это сложное союзное государство, состоящее из государств, государственных образований, обладающих юридической и определенной политической самостоятельностью.

3.1. Эта форма государственно-территориального устройства обладает следующими характерными признаками:

- территория федеративного государства не представляет собой в политико-административных отношениях единого целого. Она состоит: из территорий субъектов федерации; в ряде федераций также из территорий не имеющих статуса субъектов (в Индии наряду с 26 штатами – субъектами федерации имеются 7 союзных территорий, не являющимися субъектами);

- государства и государственные образования, составляющие федерацию не обладают государственным суверенитетом, под которым следует понимать свойство государственной власти быть независимой как в сфере внутренних, так и в сфере внешних отношений (лишь Конституция Швейцарии (ст.3) устанавливает, что «Кантоны суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен Федеральной конституцией; они осуществляют все права, которые не переданы Союзу»);

- за исключением Конституции Эфиопии 1994 года все остальные конституции федеративных государств не признают за субъектами федерации права сепарации, то есть права на выход из федерации;

- субъекты федерации, как правило, наделяются учредительной властью, то есть правом принятия собственной конституции. Наделение субъектов федерации учредительной властью закрепляется в федеративных конституциях, устанавливающих наряду с этим принцип субординации, согласно которому конституции субъектов федерации должны полностью соответствовать союзным конституциям. Этот принцип соблюдается и в тех случаях, когда в отдельных субъектах федерации конституции были приняты до вступления в федерацию. Таковы, например, конституции штата Массачусетс 1780 года, штата Нью-Гэмпшир 1783 года принятые за несколько лет до Конституции США. В то же время субъекты федерации в Канаде, Венесуэле своих конституций не имеют. В Индии из 26 только один штат обладает конституцией;

- субъекты федерации наделяются в пределах, установленной для них компетенции правом издания законов. Эти акты действуют только на территории субъектов федерации и должны соответствовать федеральному законодательству. Принцип приоритета федерального законодательства является всеобщим для всех федераций. Соответствующие нормы установлены в федеральных конституциях. Например, ст.31 Конституции Германии постановляет: «Федеральное право имеет перевес над правом земель»;

- субъект федерации может иметь свою собственную правовую и судебную систему. Конституции федерации и ее субъектов определяют порядок организации, процедуру и пределы юрисдикции судебных органов субъекта федерации;

- формальным признаком федерации является наличие двойного гражданства. То есть каждый гражданин субъекта федерации является одновременно гражданином федерации. Система двойного гражданства закрепляется конституциями большинства федеративных государств. В то же время конституции Малазийской федерации, Индии признают только федеральное гражданство. Предоставление субъектам федерации права собственного гражданства большинство государствоведов считают неким символом, поскольку этот институт на практике, как правило, никаких последствий не порождает;

- признаком федеративного устройства государства является бикамерализм, то есть двухпалатная структура федерального парламента. Исключение из этого правила – однопалатные парламента Венесуэлы и Танзании. Если нижняя палата парламента является органов общегосударственного представительства и избирается по

территориальным избирательным округам, то верхняя палата представляет интересы субъектов федерации. Существует два принципа представительства субъектов федерации в верхней палате:

- равное представительство;
- неравное представительство.

При равном представительстве каждый субъект независимо от численности населения посылает в верхнюю палату одинаковое число депутатов.

Так, в Сенате Конгресса США – по два сенатора от каждого штата.

Принцип равного представительства приводит на практике к преобладающему влиянию в верхней палате малонаселенных субъектов федерации. Согласно неравному представительству федеральные конституции устанавливают представительство субъекта федерации в зависимости от численности населения в нем. Конституция Германии установила, что земли с населением менее 2 млн. человек имеют в Бундесрате – 3 голоса, землям, имеющим более 2 млн. населения предоставляется 4 голоса, свыше 6 млн. – 5 голосов. В Индии норма представительства штатов в совете штатов колеблется от 1 до 34. По методу формирования верхние палаты федеральных парламентов подразделяются на выборные (Сенаты Австралии, Мексики) и назначаемые (Бундесрат Германии, Сенат Канады);

- отличительной чертой федерации является и то, что ее субъекты обычно имеют свои государственные символы: герб, флаг, гимн, столицу;
- для всех федераций характерно, что для изменения ее состава и границ ее субъектов необходима воля как федерации, так и ее субъектов.

3.2. Виды федеративных государств

Большинство федераций в мире основано на чисто территориальном принципе (это Австралия, Австрия, Бразилия, Германия, США).

В ряде федераций ее субъекты образованы с учетом национального состава населения, т.е. этнического, религиозного, языкового факторов.

Так, в Канаде 9 провинций англоязычные и одна – Квебек франкоязычная. По языковому фактору сформированы 3 субъекта федерации в Бельгии.

Отдельные федерации (Индия, Малайзия) построены как по территориальному, так и по национально-территориальному принципам.

Современные **федерации** с определенной долей условности подразделяются на **договорные и конституционные**. К первым можно отнести ОАЭ, Танзанию, сформировавшиеся из независимых суверенных государств. Субъекты таких федераций обладают более высоким конституционным статусом, чем субъекты конституционных федераций, например, штаты в Мексике.

В Конституционных федерациях (Индия, Канада) субъекты обычно не имеют конституций, при изменении границ мнение субъектов федерации хотя и учитывается, но имеет консультативный характер.

Федеративные государства в зависимости от их структуры подразделяются на: **симметричные и ассиметричные**.

Симметричные федерации состоят только из однопорядковых субъектов федерации (Австрия, Германия, Швейцария).

Ассиметричные федерации состоят либо из разнопорядковых субъектов (Босния и Герцеговина), либо наряду с субъектами федерации имеют в своем составе –

не субъекты: союзные территории в Индии, свободно присоединившиеся государства в США (Пуэрто-Рико).

3.3. При федеративной форме государственно-территориального государства наиболее сложной проблемой является юридическое и фактическое разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами.

Прежде всего, это относится к принципам определения объема предметной компетенции федерации и ее субъектов, их представительных органов.

Установление принципов разграничения компетенции имеет громадное значение в силу того, что от этого зависит конституционный статус субъекта федерации, а также характер отношений между федерацией и ее субъектами.

В конституционном законодательстве зарубежных федераций вопросы компетенции закрепляются несколькими способами. И в зависимости от способов конституционного регулирования вопросов компетенции все федеративные государства можно разделить на несколько групп.

Бразилия, Танзания, Австралия, США, конституции которых закрепляют вопросы, отнесенные к исключительной компетенции федерации. Все остальные вопросы, так называемая остаточная компетенция, составляют компетенцию субъектов федерации. Ряд федераций, например, США дополняют эту схему так называемым принципом «подразумеваемых полномочий», означающим, что все вновь возникающие предметы правового регулирования относятся только к компетенции федерации. В таких федерациях лишь в процессе применения конституции постепенно сложилась сфера совместной компетенции, нашедшая правовое основание в толковании конституции органами конституционного контроля.

В Аргентине, Канаде и других федерациях конституции устанавливают две сферы компетенции: 1) федерации; 2) ее субъектов. Конституции одних федераций (Канада) не названные в них полномочия относят к полномочиям федерации, другие федерации (ФРГ) относят их к ведению субъектов федерации.

Такие федерации как Индия и Малайзия в своих конституциях устанавливают трехзвенную систему разграничения полномочий.

Первую группу составляют вопросы, относящиеся к компетенции федерации.

Вторая группа – это вопросы совместной компетенции федерации и ее субъектов.

Третья группа – перечень предметов ведения субъектов федерации.

Причем, в случае издания главой государства акта о введении на территории субъекта федерации чрезвычайного положения, эти полномочия переходят к федерации, парламент которой вправе принимать законы по любым вопросам, отнесенным к компетенции субъекта.

Четвертый способ разграничения предметов ведения именуется «Австрийской моделью». Он предусматривает несколько вариантов их распределения.

Первый содержит перечень предметов ведения законодательной и исполнительной деятельности, по которым является исключительной компетенцией федерации.

Второй заключается в том, что законодательствование по таким вопросам как гражданство, жилищное обеспечение и др. относится к ведению федерации, а исполнительная деятельность к ведению субъектов федерации.

Третий вариант состоит в установлении федерацией общих принципов в таких сферах как трудовое право, земельные отношения, а субъекты федерации издают конкретизирующие законы и осуществляют исполнительную деятельность.

Четвертый вариант «австрийской модели» - это установление исключительной компетенции субъектов федерации.

В рассмотренной модели разграничения предметов ведения перечисленные варианты задействованы в комплексе.

3.4. Федеральный контроль и федеральное принуждение

Федеральные конституции и федеральные законы, обладающие верховенством над актами субъектов федерации побуждают федеральную власть осуществлять федеральный контроль за соблюдением федеральной конституции и федеральных законов субъектами федерации. Он осуществляется конституционными и иными судами, парламентом и исполнительной властью.

В то же время в большинстве федераций существуют также и **чрезвычайные способы федерального контроля**, которые именуются федеральным принуждением.

К ним относятся:

- а) введение чрезвычайного положения на территории субъектов федерации;
- б) президентское правление в субъектах;
- в) федеральное управление;
- г) институт федеральной интервенции;
- д) приостановление собственного управления субъекта федерации;
- е) резервирование законов субъекта федерации на усмотрение главы государства;
- ж) федеральное законодательное замещение.

Конституции некоторых федераций, например, Австрии, не предусматривают возможности и меры федерального принуждения, но и в этих федерациях глава государства с согласия парламента федерации может распускать законодательный орган субъекта федерации.

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте определение формы государственно-территориального устройства.
2. Чем отличается федерация от конфедерации и унитарного государства?
3. Какова разница в конституционно-правовом статусе субъекта федерации и субъекта политической автономии?
4. Каковы модели разграничения компетенции между федерацией и субъектами федерации?
5. Каково соотношение административной автономии и местного самоуправления?
6. Что означает институт федеральной интервенции?

Тема 9. Законодательная власть: парламент в зарубежных странах

1. Законодательная власть в системе разделения властей (понятие парламента и парламентаризма, трансформация парламентаризма в XX – XXI вв.).
2. Структура парламента, формирование и роспуск парламента (палат).
3. Внутренняя организация работы парламента (палат).
4. Полномочия парламента.
5. Законодательный процесс.
6. Специальные парламентские процедуры.
7. Статус парламентария.

1. Понятие парламента и парламентаризма

Согласно концепции разделения властей, по мнению ряда ученых государствоведов первое место принадлежит власти законодательной. Поскольку, по их мнению, исполнительная и судебная ветви власти действуют от имени и во исполнение закона.

Законодательная власть осуществляется прежде всего общегосударственным представительным органом – парламентом. Во всех современных конституциях он определяется как высший орган народного представительства, выражающий суверенную волю народа, призванный регулировать важнейшие общественные отношения, главным образом, путем принятия законов, осуществляющий контроль за деятельностью органов исполнительной власти и высших должностных лиц. Парламент в некоторых странах избирает президента, образует правительство, назначает членов конституционного суда, ратифицирует международные договоры, заключенные правительством или главой государства и обладает другими полномочиями.

Парламенты положили начало такой форме государственного руководства как парламентаризм – которой присущи ведущее положение парламента в системе высших органов государственной власти, его контроль за исполнительной властью, привилегированное положение депутатов, их юридическая независимость от избирателей.

В XIX и начале XX века парламент считался представительным органом исключительно формально, поскольку подавляющая часть граждан в силу различных цензов не допускалась к участию в выборах (в 1815г. в 30-миллионной Франции депутатов в парламент избирали около 80 тысяч граждан).

В XX веке парламентаризм заметно трансформировался. Этот процесс шел по двум направлениям.

С одной стороны, благодаря отмене многочисленных цензов в избирательном праве парламенты стали действительно представительными органами, представляющими различные слои общества.

С другой стороны, происходило постепенное усиление роли органов исполнительной власти за счет парламентских полномочий, использования разнообразных механизмов воздействия на парламент со стороны исполнительной власти.

В конституционной практике зарубежных стран существует несколько путей усиления исполнительной власти за счет законодательной:

- монополизация правительством права законодательной инициативы – в странах Западной Европы более 80% законов принимается по инициативе правительства;
- делегированное законодательство – прямое наделение правительства правом издания нормативных актов, имеющих силу закона (Франция, Италия, Германия);
- конституционное или фактическое ограничение круга вопросов, по которым парламент может законодательствовать. Это позволяет исполнительной власти произвольно определять вопросы, которые решаются актами правительства или президента (Великобритания, Франция);
- принятие парламентом «законов-рамок» или «законов-принципов», что дает возможность президенту или правительству развивать их и дополнять, иногда до такой степени, что этими актами закону придается иной смысл, чем заложенный в него законодателем.

Однако, несмотря на перечисленные тенденции за парламентом остается последнее слово в решении самых важных вопросов в государстве.

2. Структура парламента

В большинстве стран мира действуют двухпалатные парламента. В то же время в Дании, Греции, Египте, Китае, Португалии и ряде других стран парламента однопалатные.

В двухпалатных парламентах исторически одна из палат (сенат) именуется – верхней, другая (палата депутатов) – нижней. Верхняя палата может быть слабой, т.е. по конституции она может не согласиться с решением, принятым нижней, но последняя может преодолеть это возражение (Польша, Великобритания). Верхняя палата может быть сильной, т.е. закон без ее согласия не может быть принят (США, Италия).

Депутаты нижней палаты и однопалатного парламента избираются обычно на 4-5 лет непосредственно гражданами, либо в редких случаях путем многостепенных выборов (Китай). В Бутане, Тонго, Брунее значительное число мест в однопалатных парламентах занимают находящиеся на службе у монарха лица, а также представители знати.

В Египте президент назначает не более 10 человек членами парламента за особые заслуги перед страной.

Верхняя палата формируется:

- путем прямых выборов (США – 2 сенатора от штата, Италия – не менее 7 от области);
- путем косвенных выборов (Индия – избираются членами законодательных собраний штатов);
- путем сочетания прямых и косвенных выборов (Испания – часть сенаторов избирают граждане, другую часть представительные органы автономий);
- путем назначения главой государства (Иордания, Канада, Ямайка, Таиланд);
- путем избрания самими депутатами из своего состава (Норвегия, где депутаты Стортинга избирают Лагтинг).

Нижняя палата и однопалатный парламент по окончании срока полномочий переизбираются целиком.

Верхняя палата избирается во многих странах на тот же срок, что и нижняя (Италия, Польша). Однако в ряде стран к верхней палате применяется принцип ротации.

Сенаторы избираются на более длительный срок и палата обновляется по частям: во Франции – на 9 лет и обновляется на 1/3 через 3 года, в США – на 6 лет с обновлением на 1/3 через 2 года.

3. Роспуск парламентов (палат)

Парламент может быть распущен главой государства.

Если парламент двухпалатный, то глава государства распускает нижнюю палату (обе палаты распускаются по конституции очень редко – Италия, Испания).

Роспуск парламента ограничен конституцией рядом условий.

Парламент не может быть распущен:

- в условиях военного и чрезвычайного положения;
- в течение 6 месяцев или 1 года до окончания полномочий парламента или начала полномочий;
- за несколько месяцев (обычно 6 месяцев) до окончания срока полномочий президента.

Основания роспуска парламента:

- неоднократное отклонение кандидатуры главы правительства, предложенной президентом;
- выражение недоверия правительству;
- не принятие государственного бюджета в течение установленного Конституцией срока;
- не может начать пленарные заседания в течение 30 дней (Украина).

При наличии указанных оснований президент не обязан распускать парламент. Он может отправить правительство в отставку или при не утверждении бюджета ввести в действие бюджет в параметрах предыдущего года.

Глава государства, распуская парламент в дуалистических монархиях и полупрезидентских республиках, действует по своей инициативе. В парламентарных монархиях и республиках роспуск парламента осуществляется им по инициативе правительства.

Достаточно редко зарубежные Конституции предусматривают роспуск парламента по инициативе самих парламентариев (Венгрия).

4. Внутренняя организация работы парламента и его палат

Заседаниями палат парламента и однопалатного парламента руководит **председатель** (и его заместители), либо коллегиальный орган (президиум в Китае, бюро в Испании). Руководящий орган избирается на весь срок полномочий парламента, либо на период одной сессии (президиум сессии ВСНП в Китае).

Председатель палаты может занимать это место по должности (вице-президент США и Индии – председатели верхних палат парламента), по назначению (лорд-канцлер в палате лордов в Великобритании назначается премьер-министром от имени монарха).

Председатель (спикер) может иметь большие полномочия (спикер палаты общин в Великобритании): толкует правила процедуры, определяет способ голосования, группирует поправки к законопроектам и ставит их на обсуждение, применяет к депутатам дисциплинарные взыскания, налагает штраф, лишает права присутствовать определенное время в зале заседаний (Индия).

Председатели верхних палат США и Великобритании таких полномочий не имеют.

Фракции в парламенте объединяют депутатов, принадлежащих к одной партии или избирательному объединенному блоку партий. К фракциям могут примыкать и независимые депутаты. Для создания фракции необходимо иметь определенное число депутатов от партии (блока партий), устанавливаемое регламентом палат (20 – в нижней и 14 в верхней палате Парламента Франции). Фракция имеет свое руководство (председатель или бюро). Как правило, представитель самой крупной фракции избирается председателем парламента или палаты, его заместители – представители других фракций. Фракции пропорционально представлены в комитетах и комиссиях парламента и их руководящих органах. До рассмотрения вопроса на пленарных заседаниях парламента, фракции принимают решения о характере выступлений ее членов и голосовании.

Важную роль в парламенте играют **комитеты и комиссии парламента и его палат**. Количество их различно (в сенате США – 16, палате представителей США – 22, в однопалатном Кнессете Израиля – 9). Комитеты и комиссии создаются как специализированные, так и неспециализированные. Председатель парламента (палаты) или бюро (совет) определяет в какой комитет (комиссию) направить законопроект для предварительного рассмотрения. Председатель комиссии выступает с докладом на пленарном заседании парламента (палаты) при обсуждении законопроекта или другого вопроса.

Комитеты или комиссии, как правило, имеют право приглашать министров на свои заседания для заслушивания и информации по своей отрасли.

Кроме постоянных комиссий палат в двухпалатных парламентах некоторых стран (США) создаются постоянные объединенные комитеты (комиссии) двух палат.

Во многих парламентах создаются **бюро палаты или советы палат**, состоящие из председателя палаты, его заместителей, руководителей фракций, председателей комитетов, комиссий. На заседании этих органов решаются вопросы о плане – графике рассмотрения законопроектов на сессию, месяц, повестка дня очередного пленарного заседания и др. вопросы.

Парламенты создают ведомства осуществляющие контроль за бюджетной дисциплиной, финансовой и хозяйственной деятельностью (счетные и контрольные палаты, генеральные контролеры и др.), избирают парламентских комиссаров (омбудсменов) по правам человека, по правам национальных меньшинств, по охране окружающей среду и других.

5. Полномочия парламента

В зависимости от объема полномочий, парламенты можно подразделить на:

- **парламенты с неограниченными полномочиями** (Великобритания, США и многие др.);

- **парламенты с ограниченными полномочиями** – Конституции Франции, Сенегала, Габона и др. стран перечисляют вопросы, по которым парламент может издавать законы-рамки и исчерпывающие законы (то есть, издаваемые по вопросам, которые могут регулироваться только парламентом). Все другие вопросы составляют сферу регламентарной власти (акты президента, правительства);

- **консультативные парламенты** существуют в абсолютных монархиях и могут в некоторых из них принимать законы с одобрения монарха.

К полномочиям парламента, как правило относятся следующие вопросы:

- принятие конституции (не все страны);
- принятие законов;
- избрание, назначение, образование высших органов государства, президента (в Израиле, Ливане, Турции); правительства (Италия, Великобритания). Полномочия в кадровых вопросах у палат двухпалатного парламента различны.

- ратификация международных договоров;
- решение вопроса об использовании вооруженных сил за пределами страны;

- обладание квазисудебными полномочиями;
- объявление амнистии;
- обладание финансовыми полномочиями, т.е. правом принимать решения о государственном займе, о внешних заимствованиях, устанавливать налоги, принимать государственный бюджет;

- контроль за деятельностью исполнительной власти, который может осуществляться в следующих формах:

- **«правительственный час»** в парламенте, как правило, раз в неделю;
- **постановка вопроса о вотуме недоверия правительству**. Вотум недоверия практически невозможен в президентской республике и дуалистической монархии;
- **интерпелляция** – парламентская процедура, предусматривающая постановку важного вопроса на пленарном заседании с объяснениями по этому вопросу главы правительства (министра). Неудовлетворительная оценка объяснений премьера или министра может повлечь за собой отставку министра или всего правительства, либо роспуск парламента.
- **парламентские расследования** – создание парламентом специальной комиссии, которая имеет доступ ко всем секретным документам, имеет право брать объяснения у всех должностных лиц и граждан. В Италии, Японии и других странах подобные расследования приводили к отставке главы правительства и суду.
- **деятельность парламентских комиссаров, счетных и контрольных палат**, которые ежегодно докладывают парламенту о состоянии законности, о недостатках в организации управления в какой-либо сфере, нарушениях прав человека. Эти органы вправе обратиться в правоохранительные и судебные органы с требованием возбуждения уголовного дела.
- **контроль за делегированным законодательством**. Акты, изданные исполнительной властью представляются в парламент и иногда подлежат обязательному утверждению парламентом (Италия).

5. Порядок работы парламента

Парламенты осуществляют свою деятельность в следующих формах:

- на отдельных и совместных заседаниях палат;
- путем работы комитетов и комиссий;
- через органы, состоящие при парламенте;
- работы депутатов в избирательных округах.

Парламентские сессии являются главной формой работы парламента.

Сессия – это период времени, в течение которого регулярно созываются пленарные заседания палат, работают постоянные комитеты, комиссии.

Очередные сессии парламента созываются главой государства, как правило, два раза в год (весенняя и осенняя).

Внеочередные сессии могут быть созваны главой государства по требованию части депутатов (от 1/3 до 2/3). На такой сессии обсуждаются только те вопросы, для которых она созвана.

Для пленарного заседания палат необходимо определенное количество присутствующих депутатов (кворум) – обычно более 1/2 депутатов (в Индии 1/10, Великобритании 40 из 651 члена палаты общин).

Кворум для голосования в большинстве стран иной: решение принимается большинством списочного состава парламента (палаты).

Заседания парламента могут быть закрытыми, где присутствуют лишь депутаты и специально приглашенные лица. Решения о проведении таких заседаний могут приниматься только самим парламентом (в Германии для этого нужно 2/3 голосов).

Сессия парламента может быть продлена или досрочно окончена по решению парламента. Сессия досрочно прекращается в случае роспуска парламента.

6. Законодательный процесс

Большую часть времени работы парламента занимает законодательный процесс, состоящий из следующих стадий:

- внесение законопроекта;
- обсуждение;
- принятие закона;
- промульгация закона.

6.1. Стадия внесения законопроекта

Парламент обязан рассматривать только законопроекты, внесенные субъектами законодательной инициативы, которым это право предоставлено конституцией. Им обладают: глава государства (не всегда), палаты парламента, его постоянные комитеты и комиссии, правительство, группа депутатов или отдельные депутаты (Польша – один депутат), ряд органов государства по предметам их ведения (Верховный Суд, Генеральный прокурор в Бразилии). В большинстве стран Западной Европы от 80 до 95% всех законопроектов вносит правительство. В целом ряде стран депутаты парламента по много лет не вносят законопроектов.

6.2. Стадия обсуждения законопроекта состоит, как правило, из трех чтений в пленарных заседаниях парламента. Работа над законопроектом до первого чтения и в промежутках между чтениями проходит в постоянном комитете, комиссии, ответственной за его рассмотрение и называется комитетской стадией.

Первое чтение заключается в обсуждении принципиальных положений законопроекта, где выступает субъект законодательной инициативы или его представитель. После голосования проект либо передается в комитет для работы с ним, либо снимается с повестки дня и более не обсуждается.

Второе чтение начинается с доклада субъекта законодательной инициативы и содоклада постоянного комитета. Обсуждается каждая статья законопроекта, обсуждаются и голосуются поправки. Обсуждение проекта, как правило, носит фракционный характер. Фракция заранее принимает решение об отношении к проекту, его принятии, отклонении, изменении, дополнении. Выступающий представитель фракции лишь озвучивает позицию фракции. Члены фракции, как правило, обязаны голосовать согласно решению, принятому фракцией.

В ряде парламентов практикуется свободное обсуждение, т.е. депутат при этом не связан фракционной дисциплиной. Однако такая практика имеет место гораздо реже. Например, в Конгрессе США, как правило, свободное обсуждение.

Третье чтение состоит в обсуждении и голосовании по проекту в целом. Поправки в проект на этой стадии, как правило, не вносятся. Представители фракции выступают только с краткими заявлениями по мотивам голосования.

6.3. Принятие закона осуществляется в пленарном заседании парламента или палаты и требует определенного большинства (в Израиле и Румынии большинством присутствующих, причем в Израиле без кворума, в Чехии 3/5 голосов в каждой из палат). Голосование может вообще не проводиться (Испания, Индонезия), если нет возражений оппозиции, решение считается принятым путем консенсуса.

В двухпалатном парламенте проект становится законом, если он принят в обеих палатах. Если по проекту закона возникают разногласия палат, они преодолеваются следующим образом:

- - проект переходит из одной палаты в другую, пока не будет принят в одинаковом тексте (правило «челнока»);
- - создание согласительных комиссий из равного числа представителей палат;
- - созыв совместного заседания обеих палат для принятия закона;
- - вето верхней палаты может быть преодолено в нижней путем голосования квалифицированным большинством голосов (как правило, 2/3 от списочного состава палаты).

6.4. Промульгация закона главой государства включает ряд элементов:

- - удостоверение закона, т.е. факта принятия его по должной процедуре;
- - подписание закона;
- - распоряжение о его опубликовании и исполнении.

Закон вступает в силу либо с момента его опубликования в указанный в нем срок, либо в предусмотренный законодательством конкретной страны срок вступления законов в силу (через 10 или 15 дней после опубликования).

Сложные законы, а также законы, затрагивающие права граждан, вступают в силу через несколько месяцев.

7. Специальные парламентские процедуры

7.1. Кадровые назначения и выборы органов государства и должностных лиц государства. Право представления кандидатур в парламент имеют лишь указанные в конституции органы или должностные лица (Президент Украины вносит кандидатуру председателя Национального банка). Результаты голосования определяются простым большинством голосов от списочного состава парламента (палаты).

7.2. Делегированное законодательство – право парламента передавать часть своих законодательных полномочий главе государства, правительству, министрам. В отдельных странах для принятия парламентом подобного решения требуется квалифицированное большинство голосов (Дания – 5/6 состава парламента).

Если право делегированного законодательства предоставлено правительству, его акты оформляются как декрет – законы главы государства.

7.3. Процедуры отрешения от должности главы государства, других должностных лиц

В ряде стран парламента только возбуждает обвинение. Рассмотрение дела по вопросу о преступлениях главы государства или министров осуществляет специально создаваемый суд (Франция, Польша) или конституционный суд (Италия, Германия).

7.4. При обсуждении проекта конституции или наиболее важных законов парламента организует ознакомление общественности, органов местного самоуправления с проектом

7.5. Парламент обязан рассматривать индивидуальные и коллективные просьбы, жалобы, заявления граждан и их объединений, касающиеся их прав. Данные петиции рассматриваются в комитетах парламента, на его пленарных заседаниях, а также могут быть переданы для подготовки ответа исполнительной власти.

8. Статус парламентария

Правовое положение членов парламента определяется конституциями, конституционными, органическими и обычными законами, регламентами палат и обычаями. Современная конституционно-правовая доктрина демократических государств рассматривает парламента, а также всех его членов представителями всей нации. Согласно этой доктрине член парламента является представителем не только своего избирательного округа, сколько именно представителем всей нации. Следствием такой концепции является **запрещение императивного мандата**, под которым понимается право избирателей округа давать избранному ими парламентария обязательные для него наказы, а также право отзывать своего избранника, если он эти наказы не выполняет или выполняет плохо.

Конституции большинства стран содержат соответствующие нормы. Например, ст.67 Конституции Италии: «Каждый член Парламента представляет нацию и выполняет свои функции без императивного мандата». А ст.62 Конституции Македонии устанавливает, что «Депутат не может быть отозван». В связи с тем, что парламентарии выполняют свои обязанности на профессиональной основе, поэтому в содержание парламентарского мандата входит несовместимость ни с какой государст-

венной или иной должностью, в том числе обеих палат парламента. Исключение составляет право занятия министерских постов в парламентарных государствах.

В содержание депутатского мандата входит индемнитет и иммунитет.

Индемнитет складывается из двух компонентов:

- не ответственность за высказывания и иные действия при осуществлении мандата: в палате, комитете, других публичных высказываниях, а также за содержание вносимых проектов законов и иных решений, за голосование, вопросы и запросы. Так, ст.51 Конституции Японии установила, что «Члены обеих палат не несут ответственности за стенами палаты в связи со своими высказываниями и голосованием в палате»;

- вознаграждение парламентария, которое складывается из жалованья, компенсации расходов на содержание вспомогательного персонала, проезд, использование связи и др. Английский парламентарий получает 49% от оклада члена Кабинета.

К индемнитету примыкает предусмотренное конституциями ряда стран право парламентария отказываться от дачи свидетельских показаний по делам, о которых он узнал при осуществлении своих депутатских функций.

Иммунитет – означает неприкосновенность парламентария, состоящая в том, что он не может быть подвергнут уголовному преследованию или аресту без санкции парламента, за исключением случаев задержания на месте совершения преступления. В Германии иммунитет депутата длится в течение всего срока его полномочий, в Японии только в период сессии.

В целях качественного выполнения парламентариями своих задач конституции, законы и особенно регламенты парламента или палат наделяют их необходимыми правами.

К ним относятся кроме права участвовать в работе своей палаты и ее органов, также право участвовать в заседаниях другой палаты и ее структурных подразделений, право на получение информации, право задавать вопросы правительству и его членам, индивидуально или в группе парламентариев вносить запросы в правительство. Парламентарий обладает правом законодательной инициативы (в ряде стран оно осуществляется лишь группой депутатов (в Германии – не менее 5% от состава Бундестага).

На парламентариев возлагаются и определенные обязанности. В частности, обязанность посещать пленарные заседания парламента и комитетов, в которых они состоят, соблюдать парламентскую вежливость, порядок и дисциплину, не использовать свое депутатское звание для осуществления иной профессиональной деятельности. К депутатам, нарушающим свои обязанности применяют меры дисциплинарного характера: порицание, временное удаление из зала, отстранение от работы в парламенте на определенный срок (15-30 дней), вычеты из зарплаты. Конституция Колумбии ст.183 предусматривает обязательное лишение мандата парламентариев, отсутствовавших в течение сессии на 6 пленарных заседаниях, где принимались законы.

Вопросы для самоконтроля:

1. Каково место парламента в системе разделения властей?
2. Какие функции, кроме законодательной имеются у парламента?
3. Что означает делегированное законодательство, каковы здесь функции парламента?

4. Какова роль партийных фракций в парламенте?
5. В чём состоит различие императивного и свободного мандата парламентария?
6. Каковы стадии законодательного процесса?
7. Дайте определение понятий иммунитет и индемнитет парламентария.
8. Что такое интерпелляция?
9. Чем отличается вотум недоверия от отказа в доверии?
10. В каких формах выражается политическая ответственность правительства перед парламентом?

Тема 10. Исполнительная власть: глава государства и правительство

1. **Понятие исполнительной власти (роль исполнительной власти в системе разделения властей, её особенности в современный период).**
2. **Глава государства (понятие, разновидности, положение в системе государственных органов, порядок формирования, функции и полномочия, ответственность).**
3. **Правительство (понятие и структура правительства, порядок формирования при различных формах правления и государственного режима, виды правительств и их полномочия, ответственность).**

1. Понятие исполнительной власти

Согласно конституциям современных государств исполнительная власть в них принадлежит либо главе государства и правительству (кабинету министров) – Египет, либо только главе государства – США, либо только правительству – Италия.

В парламентских республиках и парламентских монархиях глава государства лишь формально обладает исполнительной властью, осуществляет власть правительство.

В полупрезидентских республиках исполнительная власть по конституции принадлежит правительству, но в руках президента на деле сосредоточено руководство исполнительной властью.

Органы исполнительной власти кроме исполнения законов занимаются также распорядительной деятельностью – во исполнение законов издают нормативные акты. Кроме того, в ряде стран президент, правительство, министры на основе делегированных парламентом полномочий, издают так называемые акты делегированного законодательства, имеющие не меньшее значение, чем закон.

В последние десятилетия наметилась ярко выраженная тенденция отделения главы государства от исполнительной власти в полупрезидентских республиках, причем в юридическом, но не в фактическом отношении. Выдвигается идея особой президентской власти, арбитражных функций президента по отношению к другим институтам государственной власти. Президент-арбитр над всеми публичными властями – эта норма конституции Франции 1958 года оказала огромное влияние особенно на конституции постсоциалистических государств (Казахстан 1995 г., Белоруссия 1996 г., Украина 1996 г.). В таких республиках создаются совет министров во главе с председателем, которых нет в президентских республиках. Юридически, многие функции исполнительной власти изымаются из ведения президента, факти-

чески же он остается главным руководителем правительства, руководит непосредственно деятельностью министров обороны, внутренних дел, безопасности, иностранных дел и др. Таким образом, глава правительства сводится к роли «административного премьера».

Система органов исполнительной власти в абсолютном большинстве стран составляет единую вертикаль, означающую подчинение нижестоящих вышестоящим, акты первых могут быть отменены вышестоящими органами.

2. Глава государства

2.1. Понятие главы государства

Глава государства – это конституционный орган и высшее должностное лицо государства, представляющее его как внутри, так и за пределами страны.

В соответствии с конституцией, в одних странах глава государства рассматривается как неотъемлемая составная часть парламента, поскольку без его подписи законы недействительны (монарх в Великобритании, президент в Индии), либо как глава исполнительной власти и одновременно глава государства (США, Египет), наконец, как лицо, являющееся только главой государства и не входящее в какую либо ветвь власти (Германия, Италия). Глава государства может быть единоличным властителем (Оман, Саудовская Аравия), а также лишь символом государства, не имеющим реальной власти (Япония).

Глава государства может быть как единоличным, так и коллегиальным. К последнему относятся: Государственный совет на Кубе, Постоянный комитет ВСНП Китая.

В ряде стран Британского Содружества полномочия главы государства принадлежат британскому монарху, которого представляет в этих странах генерал-губернатор, утверждаемый монархом по рекомендации правительства этих стран.

Главы государств разных стран имеют некоторые общие для них полномочия:

- созыв сессий парламента, опубликование законов (иногда права вето), роспуск парламента;
- формирование правительства (нередко лишь формально его утверждают), увольнение правительства и отдельных министров в отставку, назначение судей;
- заключение и ратификация международных договоров, назначение послов, предоставление гражданства;
- помилование осужденных;
- присвоение почетных званий, наград.

Конкретные полномочия главы государства зависят от формы правления и от реального положения главы государства.

2.2. Разновидности глав государств

2.2.1. Монарх – глава государства и глава исполнительной власти получающий свой пост по наследству.

Существует ряд систем наследования: салическая, кастильская, австрийская, шведская, мусульманская, племенная.

В Малайзии монарх – избирается на 5 лет султанами монархических субъектов малайской федерации.

При наследовании престола малолетним монархом назначается регент из числа родственников монарха, либо регентский совет действующие от имени монарха.

Монарх имеет особый титул: император, король, султан. Он не может быть привлечен к уголовной, административной ответственности.

В отличие от президента монарх может обладать правом абсолютного вето (парламент не может его преодолеть). Однако, это право на практике редко используется.

Конституции Испании и Японии не наделяют монарха правом вето.

По конституции монарх назначает правительство. В парламентарных монархиях монарх лишь подписывает документ о назначении правительства. Кандидатуры в состав правительства подбираются лидером партии парламентского большинства.

В дуалистической монархии монарх сам подбирает и назначает министров, на деле возглавляет правительство.

В абсолютной монархии, как правило, монарх назначает премьер-министра (обычно из числа своих родственников). Правительство полностью подотчетно монарху.

Таким образом, реальной властью обладают главы государства в абсолютной и дуалистической монархии.

В парламентарной монархии глава государства лишь подписывает акты, принятые парламентом и правительством. У монарха в этих странах имеются так называемые «спящие полномочия», т.е. прерогативы, которые им обычно не используются, но могут быть использованы в определенной ситуации (в Испании в 1981 году король выступил в защиту демократии против попытки реставрации авторитарного политического режима).

Монарх не несет парламентской ответственности за свои действия.

Монарх имеет государственные регалии (трон, корона) и двор. Содержание главы государства в парламентарной монархии осуществляется на основе утверждаемого парламентом бюджета – гражданского листа.

2.2.2. Положение президента в системе государственных органов власти различно:

- а) только глава государства (Германия);
- б) одновременно глава государства и глава исполнительной власти (США, Бразилия);
- в) глава государства и фактический руководитель правительства при наличии административного премьер-министра (Белоруссия, Казахстан).

Президент избирается на конкретный срок: от 3 лет в Латвии до 5 лет во Франции.

Кандидат в президенты должен быть:

- - гражданином данного государства (в некоторых странах уроженцем страны, а не натурализованным гражданином);
- - обладать полными гражданскими и политическими правами;
- - иметь определенный возраст (Никарагуа – 25, Италия – 50), иногда конституция устанавливает кроме минимального возраста и максимальный (Намибия – не старше 65 лет);

- - определенный срок проживания в данной стране (Болгария – 5 лет, США – 14, Грузия – 15);
- - иметь определенное образование (Азербайджан – высшее, Нигерия – среднее, Филиппины – уметь читать и писать).

Кандидат в президенты может быть выдвинут группой избирателей (Украина – 500 человек, но для регистрации кандидата в президенты здесь необходимо собрать в его поддержку подписи не менее 100 тысяч избирателей в 2/3 избирательных округов по 1,5 тысячи в каждом из них).

Кандидат в президенты может быть выдвинут группой членов парламента (Венгрия – 50 депутатов, Египет – большинством членов парламента).

Кандидат в президенты может быть выдвинут политическими партиями, избирательными объединениями, блоками на их съездах (США).

В ряде стран регистрация кандидата обусловлена внесением значительного избирательного залога (Франция).

Существуют **способы избрания президента:**

- избрание непосредственно избирателями (Мексика, Украина, Франция);
- голосование выборщиков – при этом способе избиратели голосуют за выборщиков, которые избирают президента из числа кандидатов, выдвинутых партиями. Президентом становится кандидат, имеющий большинство выборщиков (Аргентина, США);

- голосование в парламенте. Для избрания президента этим способом в первом туре требуется, как правило, квалифицированное большинство голосов (в Турции 2/3 от общего числа депутатов), поэтому обычно проводится несколько туров голосования, требования с каждым туром снижаются. В той же Турции по итогам голосования в 4-ом туре президентом становится кандидат, набравший относительное большинство голосов. Президент, избранный парламентом, не может противопоставлять себя парламенту, поскольку получил полномочия не непосредственно от избирателей;

- избрание специальной избирательной коллегией. В Германии это Федеральное собрание, состоящее из депутатов нижней палаты и такого же числа представителей от субъектов федерации. В Италии это коллегия, состоящая из избранных членов обеих палат парламента и представителей от автономных областей.

Конституции Мексики, Боливии, Никарагуа, Эквадора запрещают переизбрание президента на второй срок.

В Германии, США, Аргентине одно лицо может быть избрано президентом не более двух раз.

В Египте, Франции, Сирии ограничений по количеству сроков не существует. В некоторых странах Азии и Латинской Америки президенты избирались на седьмой и восьмой срок, что вело к установлению авторитарного режима.

В Тунисе, Уганде, Югославии в недалеком прошлом, а в Туркменистане в 1999 году провозглашались пожизненные президенты.

Конституции предоставляют президенту обширные функции и полномочия:

- он является гарантом конституции прав и свобод граждан, принимает меры по защите суверенитета государства;
- представительские полномочия, состоящие в назначении своих представителей в субъектах федерации (губернаторы штатов в Индии), назначении дипломатических представителей, при нем аккредитуются иностранные послы;

- президент обеспечивает согласованное функционирование органов государственной власти;
- он обязан сохранять единство государства, выступает с инициативой согласительных процедур в спорах между федерацией и ее субъектами, а также между субъектами федерации;
- полномочия во взаимоотношениях с парламентом:
 - может досрочно распустить парламент (нет такого полномочия в президентской республике);
 - назначает дату выборов в парламент;
 - созывает парламент на сессии;
 - подписывает законы и публикует их;
 - обладает правом отлагательного вето, которое может быть преодолено повторным принятием закона парламентом;
 - в большинстве стран обладает правом законодательной инициативы (в США – нет);
 - выступает в парламенте с ежегодным посланием к депутатам о основных направлениях внутренней и внешней политики.
- полномочия по формированию высших органов государства:
 - назначает правительство самостоятельно или по предложению лидера парламентского большинства (в Беларуси президент назначает главу правительства с согласия парламента, в США министры назначаются формально также с согласия Конгресса);
 - назначает судей;
 - как верховный главнокомандующий назначает высший командный состав вооруженных сил страны;
- в нормотворческой сфере издает указы, декреты, декреты – законы. Отменяет акты органов исполнительной власти. По общему правилу конституции считают акты президента подзаконными. Однако на основе делегирования президенту парламентом соответствующих полномочий, а также до принятия закона по конкретной проблеме, президент может издавать акты, имеющие силу закона.

В парламентской республике акты президента нуждаются в подписи главы правительства или министра (контрасигнатура).

- президент отвечает за безопасность государства (при нем создается совещательный орган – Совет безопасности). Президент вправе объявить в соответствии с законом военное, чрезвычайное, осадное положение, вводить президентское правление в субъектах федерации, осуществлять федеральную интервенцию.
 - решает вопросы гражданства.
 - награждает государственными наградами, присваивает почетные звания.
- Конституции содержат ряд запретов для президента:
- (а) совмещение должностей и мандатов, участие в руководстве акционерных компаний, приобретение государственного имущества;
 - (б) иногда не разрешается получение вознаграждения за научную, литературную или художественную деятельность;
 - (в) в некоторых странах президент на период нахождения на этом посту обязан прекратить членство в политических партиях.

При президенте могут создаваться различные совещательные органы, помогающие ему в осуществлении конституционных полномочий (советы по экономике, обороне, безопасности и др.).

Президент имеет собственные службы, аппарат, канцелярию, роль которых очень велика в президентских и полупрезидентских республиках.

Президент в отличие от монарха несет ответственность за свои действия. Ответственность наступает за государственную измену и другие тяжкие преступления.

Уголовная ответственность наступает лишь после процедуры отрешения президента от должности (импичмента).

В США обвинительное заключение принимает Палата представителей Конгресса. Решение об отстранении от должности принимает Сенат. В постсоциалистических странах эта процедура максимально усложнена. В ней принимают участие парламент, конституционный и верховный суд, установлены сжатые сроки, голосование в парламенте квалифицированным большинством голосов. Импичмент президента был осуществлен в Бразилии в 1992 году, в Венгрии в 1993 году.

В Словакии президент может быть смещен с должности парламентом 3/5 голосов от общего числа депутатов «за действия против демократического строя, целостности государства». В Румынии и Азербайджане такое решение принимается большинством голосов всего состава парламента, но для окончательного решения вопрос заносится на референдум. В Австрии и Исландии президент может быть отозван со своего поста избирателями.

Во многих странах в паре с президентом как кандидат одной с ним партии избирается вице-президент. Там, где эта должность не предусмотрена, президента может замещать, в установленных конституцией случаях, председатель однопалатного парламента, председатель верхней палаты парламента, председатель правительства.

3. Правительство

3.1. Понятие и структура правительства

Правительство – это, как правило, коллегиальный орган исполнительной власти, обладающий общей компетенцией, осуществляющий руководство государственным управлением.

Правительство возглавляет исполнительно-распределительную деятельность в стране. Под его руководством находятся государственный аппарат, вооруженные силы, финансы государства, иностранные дела.

В состав правительства, кроме председателя, его заместителей, министров, могут входить министры – координаторы, государственные секретари, министры без портфеля, парламентские секретари, представляющие правительство в парламенте.

Конституции Норвегии, Ирландии, ОАЭ устанавливают конкретную численность министров.

Во многих странах внутри правительства создаются более узкие структуры (кабинет министров в Великобритании, совет кабинета во Франции, в ряде стран имеется президиум или бюро правительства), которые выполняют важные полномочия правительства.

Глава правительства осуществляет подбор кандидатур в состав правительства. В Болгарии, Германии он сам назначает и смещает министров, принимает другие

важные решения от имени правительств. При главе правительства создаются различные органы. В Германии – ведомство федерального канцлера, личный секретариат. При правительстве создается орган управления делами правительства, который возглавляет министр по делам правительства.

3.2. Формирование правительства

Процедура формирования правительства зависит от формы правления:

- в абсолютных монархиях (Оман, Катар) глава государства, как правило, назначает министров из числа членов династии;
- в дуалистической монархии (Марокко, Непал) при выборе и назначении министров глава государства иногда учитывает ситуацию в парламенте;
- в президентских республиках глава государства формирует правительство:
 - полностью по своему усмотрению, как правило, из деятелей своей партии (Мексика, Египет, Бразилия);
 - получая согласие на назначение министров от верхней палаты парламента (США);
- в полупрезидентских республиках главе государства обычно требуется согласие парламента для назначения главы правительства;
- в парламентарных монархиях и республиках существует парламентский способ формирования правительства. После каждых выборов в парламент правительство формируется заново. Выборы главы государства не влекут за собой формирования нового правительства. В таких государствах правительство считается фактически сформированным, если оно получило доверие парламента. Юридически оно считается созданным после издания по этому вопросу акта главы государства.

К членам правительства предъявляются в разных странах определенные требования:

- возраст (Бразилия – 25, Египет -30);
- исповедовать определенную религию(ислам в арабских странах);
- иметь соответствующий моральный облик (Финляндия);
- в Швейцарии в правительство не может быть включено более 1 члена от кантона;
- в Бельгии в правительстве должно быть равное число членов, говорящих на французском и голландском языках;
- в Индии, Греции, Великобритании министры назначаются только из числа членов парламента (при этом они могут оставаться парламентариями);
- в США, Болгарии, Франции члены правительства не могут быть членами парламента;
- министры должны приостанавливать другие виды своей профессиональной деятельности, не участвовать в сделках с государственным имуществом.

3.3. Виды правительств в зарубежных странах

- однопартийное правительство, как правило, создается в парламентарных республиках и монархиях в случае, если какая-либо партия имеет абсолютное большинство в парламенте (50% + 1 голос), а также в президентских республиках.

В полупрезидентских республиках глава государства учитывает партийный состав парламента при предложении кандидатуры председателя правительства для получения согласия парламента по этой кандидатуре.

- коалиционное правительство создается в парламентарных республиках и монархиях в тех случаях, когда в парламенте нет большинства у какой-либо партии. Создается такое правительство на основе соглашения между лидерами нескольких партий, которое должно получить поддержку большинства депутатов парламента. Лидеры этих партий делят между собой министерские посты. Обычно такое правительство оказывается недолговечным из-за разногласий в коалиции. В Италии во II – ой половине XX века сменилось более 50 коалиционных правительств.

- правительства национального единства, национального спасения, которые создаются в кризисные моменты, в частности, в условиях войны. В нем представлены обычно различные партии.

- правительство парламентарного меньшинства формируется партией, не имеющей большинства в парламенте, а несколько малочисленных партий не входя в правительство, поддерживают его в парламенте при голосовании по вотуму доверия. Подобные правительства неоднократно создавались в Индии, Японии, Турции.

- служебное правительство создается в парламентарных республиках и монархиях в случае, если не удастся сформировать коалиционное правительство или правительство парламентарного меньшинства. Оно носит временный характер и существует до новых парламентарных выборов.

- временные правительства создаются в результате военных переворотов. Образуются эти правительства внепарламентарным, неконституционным путем.

3.4. Полномочия правительства

Подробно перечисляют полномочия правительства конституции социалистических и постсоциалистических стран (Китай, Украина). Большинство конституций других государств определяет полномочия правительства в очень общем виде. Так, ст.20 Конституции Франции гласит: «Правительство определяет и проводит политику нации. Оно также распоряжается администрацией и вооруженными силами».

В парламентарных республиках и монархиях правительство осуществляет полномочия, которые принадлежат по Конституции главе государства. Иногда конституции этих стран определяют некоторые вопросы, являющиеся прерогативой правительства.

В президентских республиках, где правительство как коллегиального органа нет, его полномочия осуществляет глава государства. Министры, составляя кабинет, действуют по указанию главы государства (США, Бразилия). В тех же президентских республиках, где есть совет министров, иногда предусматриваются собственные полномочия правительства (Египет).

Фактически вопросы, входящие в компетенцию правительства, зачастую решает его президиум, бюро, премьер-министр.

Согласно современной конституционно-правовой доктрине, правительство призвано обеспечивать охрану существующего публично-правового порядка, гарантировать права и свободы человека и гражданина, защиту внешних интересов государства.

На него возложено осуществление экономических, социальных и иных функций в сфере государственного управления.

Правительство играет ведущую роль в разработке, формировании и реализации внутренней и внешней политики государства.

Приходящее к власти правительство, как правило, выдвигает свою программу действий в указанных направлениях. Главная цель такой программы – добиться поддержки правительства как можно более широкими слоями населения.

Как высший административный орган страны правительство осуществляет функцию общего управления, то есть деятельность, направленную на реализацию выдвигаемых и отстаиваемых им политических целей.

Правительство согласовывает, координирует и направляет деятельность всего государственного аппарата. В парламентских республиках и монархиях правительство назначает на высшие гражданские и военные должности. В республиках со смешанными формами правления данная функция поделена между президентом и главой правительства.

Важнейшими функциями правительства являются исполнение законов, составление и исполнение бюджета, а также нормоустанавливающая деятельность. В реализации последней выделяются три направления:

- правительство издает нормативные акты на основе и во исполнение парламентских законов. Акты этой группы носят подзаконный характер;
- правительство издает нормативные акты по прямому или косвенному уполномочию парламента, то есть на основании «законов-рамок» или так называемого «скелетного законодательства»;
- правительство издает нормативные акты по вопросам, входящим в исключительную компетенцию парламента без какого-либо уполномочия со стороны парламента. Однако, такие акты, как правило, должны быть затем утверждены парламентом. Конституция Италии (ст.77) устанавливает, что декреты, изданные правительством в случае необходимости и срочности под свою ответственность, утрачивают силу с момента издания, если они не были утверждены парламентом в течение 60 дней после опубликования.

В странах с парламентской формой правления правительству в случае внутренней или внешней угрозы принадлежит **право принятия чрезвычайных мер**. При этом правительство получает чрезвычайные полномочия.

По чрезвычайному законодательству Германии, инкорпорированному в ее Конституцию, в случае введения «состояния угрозы или обороны» функционирование парламента может быть приостановлено, действие конституционных прав и гарантий также приостанавливается, разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами упраздняется, командование армий передается главе правительства, который использует ее по своему усмотрению».

3.5. Ответственность правительства и его членов за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей возможна четырех видов: политической, уголовной, гражданской, дисциплинарной.

Политическая ответственность правительства существует перед парламентом, главой государства, а министров и перед главой правительства.

Ответственность перед парламентом выражается в вынесении им вотума недоверия правительству или отдельному министру и, как результат увольнения правительства или министра в отставку. Вотум недоверия должен быть предложен значительным числом депутатов (в Чехии – 1/4, в Белоруссии – 1/3).

В некоторых президентских республиках (Венесуэла, Уругвай) вотум недоверия также применяется парламентом, но только к отдельным министрам.

Политическая ответственность правительства перед главой государства выражается в отправке в отставку министра, главы правительства. Это очень характерно для полупрезидентских и президентских республик.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что такое исполнительная власть?
2. Как соотносится при разных формах правления глава государства и глава исполнительной власти?
3. Назовите функции и полномочия главы государства?
4. В чём причина различного порядка формирования правительства при разных формах правления и государственного режима?
5. Назовите виды правительств и их полномочия.
6. Каковы способы избрания президента?
7. В чём особенности исполнительной власти в полупрезидентской республике?

Тема 11. Судебная власть и её органы в зарубежных странах

1. Судебная власть в системе разделения властей.
2. Конституционные основы судебной системы в зарубежных странах (понятие судебной системы; основные модели: англосаксонская, континентальная, социалистическая, мусульманская; виды судебных органов, конституционные принципы организации судебной системы).
3. Конституционные принципы правосудия, понятие, виды.
4. Конституционный статус судей, его принципы.
5. Органы судейского самоуправления.
6. Органы, содействующие судебной власти.

1. Судебная власть в системе разделения властей

Конституции зарубежных стран, говоря о судебной власти, устанавливают следующее:

- определение судебной власти как одной из составляющих триединой системы разделения властей;
- основные принципы организации и деятельности судебной системы;
- правовой статус судей;
- судебные гарантии прав и законных интересов граждан.

Конституционные основы судебной власти детально развиты в законах о судостроительстве (например, французский Кодекс судостроительства 1978 г.) и законах о статусе судей (Закон «О судьях» в ФРГ 1961 г.).

По сравнению с законодательной властью судебная власть не является выразителем народного суверенитета. Задачей судебной власти является не выработка общеобязательных норм поведения, как это делает законодательная власть, а рассмотрение конкретных дел на основе правовых норм, принимаемых парламентом, то

есть осуществление правосудия. Осуществляется оно только судами. Однако наличие в стране судов не равнозначно наличию судебной власти. Как самостоятельная, независимая ветвь власти судебная власть несовместима с тоталитарными и авторитарно-феодальными режимами. Утверждение самостоятельной власти – это результат движения стран по пути правовой государственности.

Деятельность судебной власти можно подразделить на три направления:

- Охрана прав и законных интересов граждан;
- Охрана правопорядка от преступных и иных правонарушений;
- Контроль за тем, чтобы деятельность государственных органов не выходила за правовые рамки, в частности контроль за законностью актов органов исполнительной власти.

Эти вопросы рассматриваются судами в особой процессуальной форме, установленной законом, несоблюдение которой влечет за собой неправомочность принятого решения.

Независимость судебной власти обеспечивается конституционными и законодательными запретами на какое-либо вмешательство государства и любых его органов в деятельность судебной власти по осуществлению правосудия.

2. Конституционные основы судебной системы в зарубежных странах

2.1. Понятие, основные модели судебных систем

Под судебной системой понимается совокупность взаимодействующих между собой судов конкретного государства, объединенных общими целями, задачами и функциями.

В зарубежных странах существует несколько разновидностей (моделей) судебных систем.

2.1.1. В странах с англосаксонской системой права суды образуют единую систему, где различные ветви замыкаются на единый Верховный Суд.

Основными признаками этой системы являются:

- историческая приверженность общему праву;
- признание правотворческой роли суда и судебного прецедента как источника права;
- выработка процессуальных форм судебного преследования, прежде всего судебной практикой;
- исключительно апелляционная форма обжалования судебных решений;
- предельная состязательность, при которой суд в большей мере пассивен и следит главным образом за соблюдением сторонами процессуальных норм;
- более широкое использование институтов присяжных заседателей и мировых судей;
- допущение в уголовном процессе сделок о признании вины.

2.1.2. В странах с романо-германской (континентальной) системой права нет единой судебной системы. Имеет место полисистемность, выражающаяся в существовании нескольких независимых систем общих и специализированных судов во главе со своими высшими судами. Так, в Германии согласно ст. 95 Конституции 1949 г., наряду с Федеральным конституционным Судом, для отправления правосудия

дия в области общей, административной, финансовой, трудовой и социальной юстиции учреждены в качестве верховных судебных органов:

- Федеральная судебная палата;
- Федеральный административный суд;
- Федеральная финансовая палата;
- Федеральный трудовой суд;
- Федеральный социальный суд.

Основными признаками континентальной модели судебной системы являются:

- развитая законодательная база, определяющая организацию и деятельность судов;
- формальное признание судебного прецедента как источника права;
- использование наряду с апелляционной формой также кассационной и ревизионной форм обжалования судебного решения;
- активная роль судьи в процессе;
- меньшая распространенность институтов присяжных заседателей и мировых судей;
- существование органов судейского самоуправления, имеющих задачу подбора кадров для судов;
- преимущественно назначение профессиональных судей низового уровня.

2.1.3. В социалистических странах судебная система характеризуется следующими чертами:

- выборность всех судей и народных заседателей;
- равенство прав судей и народных заседателей;
- отсутствие практики создания специальных судебных округов. Суд действует в границах конкретной административно-территориальной единицы.

2.1.4. Для мусульманской модели судебной системы характерно:

- мусульманскому суду подлежат только мусульмане, а также лица, согласившиеся на такой суд;
- отсутствие народных заседателей и присяжных;
- процесс осуществляется по канонам шариата со специфическими формами ответственности;
- в большинстве мусульманских стран обжаловать судебное решение можно лишь у имама (высшего духовного лица государства).

2.2. Виды судебных органов

В зарубежных странах существуют следующие виды судебных органов:

2.2.1. Органы досудебного разбирательства:

Медиаторы и консилиаторы (т.е. посредники и примирители) во Франции и Италии, народные суды в Индии, товарищеские суды в социалистических странах, суды аксакалов в Казахстане и Киргизии, рассматривающие малозначительные дела.

2.2.2. Суды общей юрисдикции, рассматривающие уголовные дела, гражданские и другие споры. К этим судам относятся также мировые судьи, единолично рассматривающие малозначительные дела. Система судов общей юрисдикции многозвенная, состоящая от низовых судов до верховных.

2.2.3. Специальные суды, к которым относятся: суды для военнослужащих, суды для малолетних, трудовые, претензионные, коммерческие суды, по водным и земельным спорам, а также другие.

Дела в таких судах рассматриваются, как правило, в коллегии профессиональных судей без заседателей, иногда они являются отделениями при судах общей юрисдикции.

2.2.4. Административные суды, которые составляют систему административной юстиции, возглавляемую обычно национальным верховным или высшим административным судом. Задача этих судов заключается в разрешении административных споров между физическими и юридическими лицами с одной стороны и органами и должностными лицами публичной администрации – с другой. Административные суды проверяют законность актов органов и должностных лиц. В странах, где конституции не упоминают об административных судах, они существуют в качестве ветви судов общей юрисдикции, либо их функции осуществляются судами общей юрисдикции.

2.2.5. Конституционные суды, которые наряду с квазисудебными органами специализированного конституционного контроля (к ним относятся Конституционные советы) составляют систему конституционной юстиции. Различие между конституционным судом и конституционным советом находится в процессуальной сфере. Так, в советах не практикуется выступление сторон, т.е. состязательность.

В большинстве стран конституционные суды и советы формируются высшими государственными органами, представляющими различные ветви власти. Так, в Болгарии и Италии 1/3 судей Конституционного Суда назначает президент, 1/3 парламент и 1/3 собрание судей верховных судов общей и административной юрисдикции.

В Германии, Венгрии, Хорватии и др. странах применяется только парламентский способ формирования Конституционных судов. Конституции и законы устанавливают особые требования к кандидатам в судьи конституционного суда (повышенный возрастной ценз, более высокий стаж юридической работы). Судьи этих судов избираются на длительный срок и только один раз.

Главной категорией дел, подведомственных конституционным судам является проверка конституционности законов. В случае абстрактного конституционного контроля правом обращения в конституционный суд обладают различные органы государственной власти, а также группы парламентариев, но не частные лица. При конкретном конституционном контроле могут обращаться в Конституционный суд наряду с государственными органами, судами также и частные лица.

Вне зависимости от разновидности судебной системы все конституции демократических государств содержат норму запрещающую создание чрезвычайных судов, то есть тех, которые образуются в ином порядке, чем определено конституцией и законами, действуют вне правил судебной процедуры, применяют наказания, не предусмотренные уголовным законодательством.

Подобные суды существуют при диктаторских и военных режимах, осуществляя репрессивную политику властей в порядке так называемого упрощенного судопроизводства.

2.3. Конституционные принципы организации судебной системы

В современных демократических государствах судебная система должна обеспечивать реализацию такого конституционного принципа как **участие населения в отправлении правосудия**. Конкретно вопрос об участии населения в отправлении правосудия сводится к трем вариантам:

- наличие суда присяжных;
- существование института судебных заседателей;
- наличие, как суда присяжных, так и института судебных заседателей.

Присяжные не избираются, а отбираются из списков граждан, составляемых местными властями. Отбор может производиться по жребию. Число присяжных от 6 до 12. Присяжные решают вопросы не права, а факта. Этот институт используется обычно в уголовном процессе. Присяжные должны определить: имело ли место деяние, вменяемое подсудимому, совершал ли он его, виновен ли в совершении и заслуживает ли снисхождения, если виновен. Решение присяжных по каждому такому вопросу принимается либо единогласно, либо большинством (оно может быть как простым, так и квалифицированным). В зависимости от вердикта присяжных судья назначает меру наказания подсудимому или оправдывает его.

В странах континентальной системы права суд присяжных распространен мало. Здесь в составе суда участвуют наряду с профессиональным судьей на равных правах с ним судебные заседатели, избираемые населением или представительными органами власти.

Судебная система в демократических государствах должна отвечать **конституционному принципу всеобщего и равного доступа к правосудию**. Реализации этого принципа должны способствовать такие меры как:

- оптимальное определение территории судебных округов с учетом численности и состава населения;
- учет демографических процессов при определении числа судей в отдельных судах и судейского корпуса в целом;
- запрет отказываться от приема исков под предлогом пробелов в законодательстве;
- оказание безвозмездной правовой помощи малоимущим гражданам, например, согласно ст. 119 Конституции Испании «правосудие осуществляется бесплатно, когда это предусмотрено законом, и во всех случаях для лиц, не обладающих достаточными средствами для ведения процесса».

Для деятельности судебной системы характерен и такой принцип как **инстанционность**. Он состоит в том, что не вступившее в силу решение суда первой или второй инстанции может быть пересмотрено вышестоящим судом по жалобе стороны в порядке апелляции или кассации.

При апелляционном порядке вышестоящий суд пересматривает дело по существу с новой проверкой ранее рассмотренных и вновь представленных доказательств и постановляет свое решение, отменяя решение суда вышестоящего.

При кассационном порядке вышестоящий суд проверяет только соблюдение закона нижестоящим судом, не вдаваясь в существо дела и только в рамках заявленной жалобы. При отмене решения нижестоящего суда дело заново передается, как правило, туда же, но с иным составом судей.

В ряде стран существует **смешанная форма обжалования решений суда** не вступивших в силу, именуемая ревизией. В ней сочетаются черты апелляции и кассации.

3. Конституционные принципы правосудия

Конституции, законы о судоустройстве, процессуальное законодательство зарубежных стран устанавливают принципы, которыми суд должен руководствоваться при отправлении правосудия. Эти принципы закреплены также такими международно-правовыми актами как «Международный пакт о гражданских и политических правах», «Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод». К числу основных принципов правосудия относятся:

3.1. Осуществление правосудия только судом. Никакие органы государства или должностные лица не вправе осуществлять правосудие.

3.2. Открытость и гласность правосудия. Закрытые судебные заседания закон допускает проводить по соображениям государственной безопасности, охраны частной жизни, морали, общей безопасности. Но и в этих случаях решения суда объявляются публично.

3.3. Состязательность. Заключается в том, что стороны в судебном процессе равноправны в ходе доказывания. Это помогает суду в объективности оценки обстоятельств дела.

3.4. Принцип гарантии подсудности, означающий, что дело будет рассматриваться в суде, который заранее определен нормами о подсудности. Согласно этого принципа запрещается образование судов для рассмотрения какого-либо конкретного дела или передача дел из одного суда в другой, кроме случаев, предусмотренных законом.

3.5. Коллегиальное отправление правосудия. Единолично судья может рассматривать лишь мелкие правонарушения.

3.6. Конституционное право граждан на защиту. Этот принцип охватывает не только судебный процесс, но и все стадии досудебного производства. Несоблюдение права на защиту в судебном процессе делает решение суда неправосудным.

3.7. Презумпция невиновности, означающая, что лицо, обвиняемое в совершении преступления считается невиновным пока его вина не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Из этого принципа вытекает следующее:

- обвиняемый не должен сам доказывать свою невиновность и не может быть принужден к этому;
- обвиняемый не может быть принужден к свидетельству против самого себя;
- не устраненные сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого;
- из обвинения должно быть исключено все, что не может быть достоверно подтверждено.

3.8. Ряд конституций зарубежных стран содержит принцип мотивированности действий судебной власти. Так, согласно статьи 97 Конституции Бельгии «всякое судебное решение объявляется в открытом заседании и должно быть обоснованным».

3.9. Устный характер процесса. Например, статья 90 Конституции Австрии устанавливает, что «разбирательство гражданских и уголовных дел в судах, которые выносят по ним решения, производится устно». Ценность данного

принципа в том, что он дает наибольшие возможности для исследования всех обстоятельств дела, выяснения позиции всех участников процесса.

3.10. Принцип ответственности государства за судебную ошибку, заключающийся в том, что государство возмещает физическим или юридическим лицам ущерб, который причинен им ошибочным судебным решением, неправильным осуществлением правосудия.

3.11. Принцип запрета двойного наказания, состоящий в том, что никто не может быть повторно осужден за одно и то же правонарушение. Этот принцип не работает в случае повторного рассмотрения дела по вновь открывшимся обстоятельствам.

3.12. Конституционный принцип связанности судей только законом. Он означает не только то, что судья не должен при разрешении дела получать указания ни от кого, включая вышестоящие суды, но и также то, что подзаконные акты имеют значение для суда лишь постольку, поскольку, по его мнению, соответствуют закону.

4. Конституционный статус судей

Конституции зарубежных стран формулируют основополагающие принципы, которые составляют основу правового статуса судей. К этим принципам относятся следующие:

4.1. Назначаемость судей. Этот принцип устанавливают большинство действующих конституций. Альтернативный способ формирования судов существует в социалистических и ряде других стран, например, во многих субъектах федерации в США. Принцип назначаемости судей, по мнению ряда ученых-государствоведов, в большей мере обеспечивает профессионализм судебной деятельности, чем выборность, поскольку избиратели больше учитывают политический фактор, а не профессиональные критерии кандидата. Закон устанавливает, что судья должен отвечать высоким профессиональным требованиям (высшее юридическое образование и определенный стаж работы на юридических должностях), иметь жизненный опыт (возраст не менее 25-30 лет), обладать высокими моральными качествами.

Во многих странах назначение судей отнесено конституцией к компетенции главы государства. В Италии судьи назначаются по конкурсу органами судейского самоуправления, так называемым Верховным советом магистратуры, в Великобритании лордом канцлером.

В высших судах назначение происходит, как правило, при участии разных ветвей власти. В США Президент назначает судей с согласия Сената.

Назначаются судьи пожизненно, либо на определенный срок. Судья, назначаемый впервые, назначается обычно на срок 5 лет, а затем пожизненно. При достижении определенного возраста судьи должны подать в отставку (в Японии – 65 лет, в Великобритании – 72 года).

4.2. Важнейший конституционный принцип, определяющий правовой статус судей, это независимость судей, означающий, что при осуществлении своих полномочий судьи руководствуются только законом и никто не вправе оказывать какое-либо давление на них. Судья не обязан давать каких-либо разъяснений по существу

рассмотренного им дела. Принцип независимости судьи обязывает его не состоять в политических партиях. Конституции и законы предписывают судье отказаться от активной политической деятельности.

Согласно данному принципу, запрещается издавать законы и другие акты, умаляющие независимость судей.

4.3. Важнейшим принципом, гарантирующим независимость судей, является их несменяемость. В соответствии с этим принципом, судью нельзя без его согласия отстранить, уволить, перевести на другую должность, в том числе вышестоящую. Судьи могут быть досрочно смещены с должности за совершение преступлений, за недостойное, порочащее поведение. Судейский импичмент осуществляется в сложной процедуре органами судейского самоуправления или при их участии.

4.4. Принцип несовместимости, который вытекает из принципа разделения властей. Он заключается в установлении конституциями и законами запрета судьям занимать одновременно иные государственные и общественные должности.

4.5. Судебный иммунитет. Данный принцип статуса судей означает, что судья обладает личной неприкосновенностью, он не может подвергнуться допросу, задержанию, обыску, аресту, привлечению к следствию и суду, кроме как в особом порядке, предусмотренном законом. Судья не может быть привлечен к ответственности за свои решения по конкретным делам, за исключением случаев, предусмотренных законом.

5. Органы судейского самоуправления

Многие новейшие конституции зарубежных стран учреждают органы судейского самоуправления, которые включаются в число органов, представляющих судебную власть несмотря на то, что судебных функций они не осуществляют. В Болгарии такой орган именуется Высшим судебным советом, во Франции и Италии Высшим советом магистратуры.

В их состав, как правило, входит председатель верховного суда, высшего административного суда, генеральный прокурор, министр юстиции, часть членов может быть назначена главой государства, в том числе по предложению парламента, другая часть может быть избрана на общегосударственном съезде судей.

Во Франции (также как и в ряде других стран) председатель Высшего совета магистратуры – Президент Республики, вице-председатель – министр юстиции, девять членов совета назначаются Президентом, Председателем Национального Собрания и Председателем Сената.

Органы судейского самоуправления решают вопросы подбора кандидатур для назначения на судебские должности (в ряде стран их и назначают), перемещения судей по должности, дисциплинарной ответственности их, а также инспектирует суды.

6. Органы, содействующие судебной власти

Согласно законодательству зарубежных стран в них функционируют органы и должностные лица, содействующие судебной власти. К ним относятся прокуроры, следователи, адвокаты, судебные исполнители, судебная полиция.

Прокуратура, функциями которой являются уголовное преследование лиц, совершивших преступления, поддержание от имени государства обвинения в суде, надзор за законностью предварительного расследования преступлений, содержания осужденных в местах лишения свободы, в некоторых странах (Испания, Италия) входит в состав судебной системы с функциональной автономией. В иерархии судебной власти Испании Генеральный прокурор занимает вторую позицию после Председателя Верховного трибунала. Назначается Генеральный прокурор Королем Испании по представлению председателя Правительства, с учетом мнения Генерального совета судебной власти.

В целом ряде стран прокуратура входит в состав Министерства юстиции, а в Польше, США Министр юстиции является одновременно и Генеральным прокурором. В Великобритании прокуратуры нет. На судебных процессах функции прокуроров выполняют адвокаты, а в особо важных уголовных делах – директор публичных слушаний.

Вопросы для самоконтроля:

1. Каков статус судебной власти среди иных ветвей власти государства?
2. Что такое судебная система? Каковы отличительные черты англосаксонской и континентальной моделей судебной системы?
3. Что такое апелляция, кассация, ревизия?
4. Охарактеризуйте основные конституционные принципы правосудия.
5. Что представляет собой высший совет магистратуры, порядок его формирования и полномочия?
6. Чем конституционное судопроизводство отличается от уголовного и гражданского?

Тема 12. Местное самоуправление и местное управление в зарубежных странах

- 1. Понятие местного управления и самоуправления.**
- 2. Системы органов местного самоуправления и управления (особенности романо-германской, иберийской, англосаксонской, советской систем).**
- 3. Компетенция органов местного управления и самоуправления.**
- 4. Отношения органов местного управления и самоуправления с центральной властью (основные направления взаимодействия правительства с муниципальными органами, роль судебного контроля).**

В большинстве зарубежных государств основные положения об управлении на местах содержатся в конституциях и рассматриваются в конституционном праве.

В ряде государств, в частности в постсоциалистических, выделена отдельная отрасль и наука муниципального права. В некоторых странах, таких как Великобритания, вопросы местного управления и самоуправления регулируются нормами административного права.

1. Понятие местного управления и самоуправления

Рассматривая вопрос о государственно-территориальном устройстве зарубежных стран мы отметили, что их территория делится на административно-территориальные единицы. Деление это может быть двухзвенным (Болгария), трехзвенным (Польша), четырехзвенным (Франция). Административно-территориальное устройство любой страны представляет собой важнейшую часть государственной организации. Складывается административно-территориальное деление страны под влиянием географических, экономических, социальных и демографических факто-

ров. Регулирование административно-территориального устройства в унитарных государствах – это компетенция центральных органов власти. В федеративных государствах – это компетенция субъектов федерации, но общие принципы организации административно-территориального устройства строятся на основе федеральной конституции.

Основная цель разделения государства на конкретные административные единицы – это решение проблемы эффективного управления, которое отвечало бы нуждам населения, поскольку местное управление в зарубежных странах строится в большинстве случаев на основе административно-территориального деления государства.

Таким образом, **местное управление** – это управленческая деятельность в местной территориальной единице, осуществляемая центральной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня управления.

Осуществляется местное управление в основном через назначаемые вышестоящей властью административные органы. Во Франции в наиболее крупных административно-территориальных единицах-регионах органом управления является префект Республики и подчиненные ему отраслевые ведомства. Префект назначается Правительством Франции. Нижестоящие административно-территориальные единицы-департаменты возглавляются назначаемыми префектами департаментов. Промежуточные между департаментом и коммуной административно-территориальные единицы-округа возглавляются также назначаемыми чиновниками-супрефектами.

В большинстве зарубежных стран утвердилась на конституционном уровне концепция, в соответствии с которой органами государственной власти считаются только центральные органы страны и их представители на местах – назначаемые губернаторы, префекты, комиссары. Выборные органы на местах и формируемая ими собственная администрация являются, согласно этой концепции, органами местного самоуправления.

Следовательно, **местное самоуправление** – это деятельность самого населения местной территориальной единицы, так называемого территориального коллектива и его выборных органов по управлению делами данного коллектива.

Государственные органы не вправе давать органам местного самоуправления обязательные указания по реализации их функций. На организацию местного самоуправления возможно возложение задач государственного управления, например, в реализации финансируемых государством программ в сфере образования, здравоохранения. При этом они могут быть обязаны выполнять указания вышестоящих органов государственной власти.

В некоторых зарубежных странах органы местного самоуправления рассматриваются как продолжение центральной государственной власти. Однако и в этом случае органы местного самоуправления автономны по вопросам своей компетенции.

Административно-территориальные единицы в теории принято подразделять на «естественные» и «искусственные».

К «естественным» относятся поселения, села, города, которые получили обобщенное название общины и являются низовыми административно-территориальными единицами.

В общинах всегда есть выборные органы, избираемые ее населением. В демократических странах в этом звене нет назначаемых центральной властью чиновников общей компетенции.

Такая система управления получила название общинного или муниципального самоуправления.

«Искусственные» административно-территориальные единицы (губернии, области, воеводства) создаются актами государства и получили обобщенное название регионов. Система управления «искусственными» административно-территориальными единицами имеет несколько вариантов:

- региональное государственное управление – когда в области или губернии действуют только назначенные центральной властью управитель области, губернатор (Болгария, Тайланд);
- региональное самоуправление – при котором в регионах действуют только избранные населением выборные органы (Великобритания);
- смешанная система управления, например, в департаментах Франции, где наряду с назначаемым префектом имеется выборный генеральный совет департамента.

2. Системы органов местного самоуправления и управления

В настоящее время в мире существует несколько систем местных органов самоуправления и управления.

2.1. Англосаксонская система

В странах, где распространена эта система (Канада, США, Австралия, Великобритания), не практикуется назначение на места государственных чиновников для контроля за избираемыми населением на срок до 4-х лет советами или правлениями графств, областей, округов, тауншипов. Кроме коллегиальных органов население избирает должностных лиц: мэров, управляющих общин, шерифов, атторнеев. Мэры могут быть избраны и местными советами. Органы общей компетенции не создаются так как их функции выполняют либо избранные должностные лица (США), либо создаваемые из членов совета отраслевые постоянные комитеты (Великобритания), которые подбирают для назначения советом должностных лиц. Эти муниципальные служащие и занимаются исполнительной деятельностью од руководством комитетов.

2.2. Континентальная или романо-германская система распространена в таких странах как Бельгия, Болгария, Италия, Франция, Польша, Турция, Монголия, Сенегал, большинство латиноамериканских стран.

При такой системе в общинах, т.е. в поселках, коммунах, городах существуют только выборные органы местного самоуправления – совет и мэр (исключение составляют Нидерланды, где мэр назначается монархом). Выборный совет может нанять на определенный срок специалиста по управлению, который также называется мэром или бургомистром. В Польше совет выбирает для управления коллегиальный орган – правление во главе с избранным войтом. Назначаемых сверху органами государственной власти чиновников в общинах нет.

Управление на региональном уровне, то есть в губерниях, округах, областях, департаментах имеет несколько вариантов.

- в региональных административно-территориальных единицах имеются только назначенные центром чиновники (супрефекты в округах Франции, губернаторы в Финляндии, Турции, управители областей – в Болгарии).
- в Венгрии, на Украине, ряде стран Латинской Америки, в регионах и департаментах Франции, областях Италии действует так называемая «двойная» система. В соответствии с ней в регионе существуют выборные органы и назначенные представители президента или правительства, которые осуществляют административный контроль в отношении выборных советов, прежде всего с точки зрения законности принимаемых решений. Они вправе приостановить на конкретный срок решения местного совета или обратиться в административный суд для вынесения им такого решения, а также в случае нарушения им законов или его неадекватности.

2.3. Иберийская система управления и самоуправления на местах существует в ряде стран Латинской Америки, как правило, бывших колониях Испании.

Местные советы при этой системе избираются населением. Главное должностное лицо административно-территориальной единицы (регидор, алькальд, префект, мэр) избирается либо населением, либо советом. Но во всех случаях он является председателем совета, его исполнительным органом. Одновременно он является представителем государственной власти, поскольку в обязательном порядке утверждается в должности после избрания актом правительства. При иберийской системе управления глава администрации обладает обширными полномочиями не только по исполнению решений совета, но и как его председатель по их принятию.

2.4. Система местной государственной власти и местного государственного управления

К этой разновидности местного управления относится система советов и их исполнительных комитетов в социалистических странах, а также в странах провозглашающих ориентацию на социализм.

Появление этой системы связано с отрицанием разделения властей и принадлежности всей власти представительным органам. Избираемые населением советы, начиная с самого низшего звена (сельских и поселковых) являются органами государственной власти на своей территории. Советы (кроме тех, которые избираются в мелких поселениях) избирают коллегиальный орган государственного управления, который управляет местной промышленностью, здравоохранением, образованием, торговлей, строительством. Советы, избираемые в малых поселениях, вместо исполкома избирают председателя и секретаря Совета, ведающих исполнительной деятельностью. Кроме исполнительного комитета Советы избирают из числа депутатов совета постоянный комитет или президиум осуществляющий между сессиями Совета его полномочия (в Китае это постоянный комитет местного собрания народных представителей).

2.5. Родоплеменная система управления. В странах, где значительная часть населения ведет кочевой образ жизни, существуют такие своеобразные административно-территориальной единицы, как кочевое племя или род, в которых вожди единолично или в качестве советов вождей выполняют управленческие функции. Так, в Мали имеется 15 возглавляемых вождями кочевых племен. В таких странах как Гана,

Камерун, Нигер вожди племен входят в органы самоуправления и продолжают оказывать большое влияние на решение местных проблем.

2.6. Система местного управления в зависимых территориях, не имеющих государственного статуса или статуса части метрополии, например в нидерландских или британских владениях, управление осуществляют губернаторы, во французских – верховные комиссары. Все они назначаются главами государств-метрополий. При них создается исполнительный совет, осуществляющий исполнительные функции. Избираемый местным населением представительный орган принимает акты нормативного характера, которые вступают в силу только после подписания их губернатором или верховным комиссаром. Правительство метрополии может аннулировать акт местного представительного органа даже если он подписан губернатором. Последний может распустить избранный представительный орган и законодательствовать сам.

2.7. Особые формы местного управления существуют в условиях военных режимов. Выполняющие функции правительства военные советы после переворотов устанавливают исключительную централизованную систему управления. На места назначаются военные губернаторы, коменданты. Региональные органы управления и самоуправления распускаются. Органы местного самоуправления сохраняются обычно лишь в сельских общинах.

3. Компетенция органов местного управления и самоуправления

Содержание и пределы функций органов местного управления и самоуправления устанавливается в ряде стран конституциями, например, в Мексике, но обычно они устанавливаются специальными законами о местном управлении и законами, регулирующими такие отрасли государственного управления как здравоохранение, просвещение. В федеративных государствах определение прав и обязанностей муниципальных органов относится к ведению законодательных органов субъектов федерации. В таких странах как Канада, Великобритания муниципальные органы могут обращаться в парламент государства с просьбой об издании законов, именуемых частными биллями, которые устанавливают для них какие-либо дополнительные полномочия и льготы.

В США и ряде других стран определенная часть городов и графств имеют особые хартии и уставы самоуправления, которыми регулируются структура и компетенция их муниципальных органов (эти хартии утверждаются законодательными органами штатов).

Пределы полномочий местных органов в Великобритании, США, большинства других государств, устанавливаются путем детального перечисления их прав, обязанностей и предметов ведения. Местные органы могут совершать только те действия, которые прямо предписаны законом. В некоторых странах, таких как Германия, формально признается право муниципалитетов осуществлять действия, не запрещенные законом. Фактически же в этих странах столь велико число установленных законом запретов, что муниципальные органы зачастую лишены возможности проявлять инициативу во многих делах местного значения.

Законодательство зарубежных стран обычно подразделяет полномочия местных органов на обязательные и необязательные.

К числу обязательных относятся полномочия, имеющие фактически общегосударственное значение. Это, прежде всего: охрана окружающей среды, дорожное хозяйство, санитарное состояние населенных пунктов, противопожарная служба, охрана правопорядка, содержание школ и ряд других.

Необязательными являются полномочия реализуемые по собственному усмотрению местных органов управления. К ним относятся: осуществление различных видов обслуживания населения – организация муниципального транспорта, водо-, газо-, электро-, теплоснабжение, создание муниципальных больниц, коммунально-бытовых предприятий, жилищное строительство, оказание социальной помощи малоимущим за счет муниципальных доходов, строительство и содержание домов для престарелых, инвалидов, строительство ночлежек.

Основными методами муниципальной деятельности являются регулирование, контроль и непосредственное управление муниципальным имуществом, предприятиями и учреждениями.

Регулирующая и контрольная деятельность муниципальных властей в области местного хозяйства состоят в выдаче лицензий на право открытия и содержания магазинов, бытовых и зрелищных предприятий, торговлю спиртными напитками, занятие различными промыслами, а также в установлении правил торговли, застройки населенных пунктов, выделение участков под жилищное, промышленное строительство, в наблюдении за соблюдением природоохранного законодательства.

Под непосредственным управлением муниципальных органов находятся состоящие в муниципальной собственности предприятия, в основном в сфере коммунального хозяйства и бытового обслуживания, определенная часть жилого фонда, школы, муниципальные библиотеки, парки, благотворительные учреждения. В ряде стран, например, в Германии, Австрии муниципалитеты владеют промышленными предприятиями, в том числе и на паях с частными компаниями.

Полномочия местных органов управления в области охраны общественного порядка, защиты прав и свобод граждан включают в себя установление правил поведения в общественных местах, выдачу разрешений или наложение запрета на проведение митингов, собраний, шествий, демонстраций, пикетов, других форм общественно-политической деятельности населения, издание предписаний по осуществлению противопожарного, санитарного надзора.

В таких странах как США, Франция, Канада и других, в ведении органов местного управления находятся местные полицейские силы, осуществляющие несение патрульной, охранной службы и другие виды полицейской деятельности.

Важнейшие полномочия органов местного управления представлены в бюджетно-финансовой сфере. Согласно Европейской Хартии о местном самоуправлении местные сообщества имеют право в рамках экономической политики государства на собственные достаточные ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. При этом финансовые ресурсы местных сообществ должны быть соразмерны полномочиям, предусмотренным конституцией или специальным законодательством.

При осуществлении финансовых взаимоотношений центрального правительства и органов местно управления и самоуправления в большинстве стран принят принцип финансовой автономии местных самоуправляющихся единиц. Согласно этого принципа муниципальные образования являются независимыми в финансовом отношении. Но при этом они не могут расходовать больше средств, чем заложено в

местном бюджете. Финансовая база местных бюджетов складывается из собственных доходов муниципальных образований и дотаций из государственного бюджета. Главный источник собственных доходов – это налоги и сборы с населения. Они устанавливаются и взимаются муниципалитетами под контролем центральных органов. Большое значение для доходов муниципалитетов имеют такие источники как компенсации за предоставленные муниципалитетами услуги (плата за водоснабжение, канализацию, рыночные пошлины, выдачу дорожных документов), а также доходы от муниципальных и совместных с частными компаниями предприятий. Доходы органов местного управления, как правило, недостаточны для покрытия расходов, поэтому широкое распространение получила практика выделения муниципалитетам правительственных субсидий, которые имеют общее и специальное назначение, то есть они могут выделяться и соответственно расходоваться строго на установленные цели, например, на строительство жилья, образование, медицинское обслуживание, либо на все предусмотренные в бюджете цели.

В различных странах правительственные субсидии составляют от 15% до 60% доходов местных бюджетов. Эти субсидии порождают сильную зависимость органов местного управления и самоуправления от центрального правительства, причем не только в финансовых, но и в политических вопросах.

Составление и утверждение бюджета является прерогативой местного представительного органа, который таким образом определяет общую финансово-экономическую политику в пределах своего муниципального образования. Проект бюджета готовит, как правило, исполнительный орган муниципалитета. Законодательство зарубежных стран о местном управлении и самоуправлении обычно предусматривает перечень обязательных расходов на образование, эксплуатацию дорог, содержание пожарной, полицейской, медицинской и других служб, содержание исполнительной власти, непредвиденные расходы. Кроме ежегодного бюджета практикуется составление долгосрочного бюджета, рассчитанного на несколько лет, основной целью которого является перспективное планирование, определение приоритетных сфер деятельности муниципальных образований и создание запасов денежных средств для развития различных сторон деятельности муниципального сообщества.

Законодательство скандинавских стран, Австрии, Великобритании устанавливает достаточно широкий круг полномочий региональных органов местного управления и самоуправления. В частности, к компетенции региональных советов относятся региональное планирование, управление благоустройством, вопросы градостроительства, образования и профессионального обучения, здравоохранения и другие сферы.

4. Отношения органов местного управления и самоуправления с центральной властью

Несмотря на автономию местного управления и самоуправления их политика и деятельность это часть политики и деятельности государства и они должны осуществляться согласованно.

4.1. Общие юридические принципы взаимоотношений местных органов управления с центральной властью: законодательное регулирование организации и

деятельности муниципалитетов в сочетании с судебным и административным контролем за законностью их действий.

Механизм правительственного надзора за муниципалитетами различен. В унитарных государствах, таких как Япония, Великобритания, Франция, Италия этот надзор осуществляется центральным правительством. В Японии – министерством по делам местного самоуправления, в Италии и Франции – министерством внутренних дел, в Великобритании министерством охраны окружающей среды. В федеративных государствах этим занимаются обычно правительства субъектов федерации.

4.2. Основными направлениями вмешательства правительства в дела местных органов являются:

4.2.1. Прямое регулирование деятельности муниципальных органов:

- издание правительством и отдельными министерствами нормативных актов по вопросам организации и компетенции муниципалитетов, что, безусловно, является нарушением принципа подчинения муниципалитетов исключительно законодательной власти парламента. В целях обхода этого принципа правительством используется делегированное законодательство.
- определенные акты и действия муниципальных властей должны предварительно одобряться или разрешаться правительством и его органами. К таким вопросам относятся финансовые и обще-нормативные акты муниципалитетов, сделки с муниципальным имуществом и другие.

4.2.2. Правительственный контроль за работой муниципальных органов осуществляется в следующих формах:

- доклады муниципальных властей правительству;
- ревизии отраслей муниципального управления, проводимые министерствами и другими административными органами центра;
- представление муниципальными органами статистической информации;
- в Великобритании, Японии, США, других странах центральное правительство, либо правительство субъектов федерации могут изъять из ведения муниципалитетов и поручить своим чиновникам руководство такими делами, с которыми муниципалитет, по мнению центра не справляется;
- законодательство Франции, Японии, Италии предусматривает право центрального правительства распускать советы местных органов управления и самоуправления, отменять их акты, отстранять мэров и муниципальных служащих от должности, налагать на них различные взыскания.

4.2.3. Зависимость муниципалитетов от правительства обеспечивается системой государственных дотаций, предоставляемых выборному местному управлению. По дотациям центра существует жесткий финансовый контроль, осуществляемый региональными счетными палатами и министерством финансов.

4.3. Судебный контроль за соответствием решений муниципальных властей актам центральных органов. Акты муниципальных органов могут быть оспорены в судебном порядке как государственными органами, так и частными лицами. Судебные санкции против муниципалитетов состоят в отмене их решений, признании их ничтожными и других мерах принудительного характера. Судебные прецеденты – источник муниципального права в США, Англии, Канаде.

Вопросы для самоконтроля:

1. В чём состоит отличие местного управления от местного самоуправления?
2. Что означает понятие «искусственные» административно-территориальные единицы?
3. Охарактеризуйте сущность иберийской системы местного самоуправления её отличие от других систем?
4. Каковы обязательные и необязательные полномочия местных органов управления?
5. Каковы формы правительственного контроля за деятельностью муниципальных органов?
6. Как соотносятся понятия самоуправление и автономия?

Тема 13. Основы конституционного права США

1. Конституция США (история создания, общая характеристика, порядок внесения поправок, основные конституционные принципы США, конституционный контроль).
2. Основы конституционно-правового статуса личности в США (Билль о правах, поправки к Конституции, принятые в XIX и XX веках, разделение прав и свобод на фундаментальные и иные).
3. Конституционно-правовое регулирование общественных объединений (партийная система США, её особенности, предпринимательские союзы, их роль в политической системе США).
4. Федеральные государственные органы США (форма правления, государственный режим, законодательная, исполнительная власть).

1. Конституция США

1.1. История создания Конституции США

Конституционное развитие США началось 4 июля 1776 года, когда избранные парламентами 13 североамериканских колоний Великобритании представители приняли разработанную под руководством Джефферсона «Декларацию независимости». Декларация, исходя из самоочевидной истины, что все люди созданы равными и имеют право на жизнь, свободу и стремление к счастью, обосновала неотвратимость отделения от Великобритании и образования свободных и независимых штатов. Декларация была первым шагом по пути формирования американской государственности и правовой системы. Поэтому дата ее принятия является главным праздником США, отмечается как День независимости.

Одновременно с процессом разработки и принятия «Декларации независимости» каждый из 13 штатов принял собственную конституцию, в которых они объявлялись суверенными государствами.

В конституциях штатов были закреплены многие положения, которые впоследствии способствовали созданию Конституции США, такие как Билли о правах, принципы народного суверенитета и выборности государственных органов. Некоторые из этих конституций действуют и по сей день, например, Конституция штата Массачусетс принятая в 1780 году.

Всего за всю историю США было принято 146 конституций штатов. Некоторые штаты сменили несколько конституций. Лидер в этом отношении – штат Луизиана, где сейчас действует уже одиннадцатая по счету Конституция.

В ходе войны за независимость представители 13 штатов собравшиеся 15 ноября 1777 года на так называемый Континентальный конгресс одобрили конституционный документ, названный «Статьи конфедерации и вечного союза», вступивший в силу после ратификации его последним штатом 1 марта 1781 года. Возникшее конфедеративное образование было слабоцентрализованным с широкими правами штатов. В качестве представительного органа конфедерации был учрежден однопалатный Конгресс, где каждый штат имел один голос. Наиболее важные вопросы: утверждение бюджета, заключение международных договоров, объявление войны решались Конгрессом с согласия 9 из 13 штатов. Конгресс конфедерации был лишен таких важнейших полномочий как регулирование торговли, взимание налогов. Отрицательные черты слабого государственно-правового объединения штатов проявились в первые же годы его существования. Многие штаты установили высокие таможенные сборы, что препятствовало развитию единого экономического пространства, приводило в упадок экономику и финансовую систему. Значительно ухудшилось положение большей части населения.

Все это послужило побудительным мотивом для созыва 25 мая 1787 года в Филадельфии Конвента, состоявшего из 55 делегатов, избранных парламентами 12 штатов (Род-Айленд отказался участвовать в Конвенте). Главной задачей Конвента была разработка Конституции единого федеративного государства.

После четырехмесячной борьбы и взаимных уступок между сторонниками различных концепций, текст Конституции был одобрен Конвентом и подписан 39 делегатами. 28 сентября 1787 года текст Конституции был разослан Конгрессом для ратификации его в штатах. В каждом штате население избирало делегатов конвентов штатов, которые ратифицировали Конституцию. 21 июня 1788 года после ратификации Конституции девятым штатом (им стал Нью-Гемпшир) она вступила в силу.

В конце этого же года в одиннадцати штатах ратифицировавших к этому времени Конституцию США состоялись выборы в палаты Конгресса США и президентские выборы. В апреле 1789 года Конгресс США первого созыва и первый Президент США, которым стал Джордж Вашингтон, приступили к исполнению своих функций.

Принятие Конституции США явилось крупным шагом в развитии конституционализма в мире поскольку были теоретически разработаны и законодательно оформлены такие важнейшие институты конституционного права, как президентство и президентская республика, федерализм, система сдержек и противовесов, получившие затем признание и широкое распространение во многих государствах.

1.2. Характеристика Конституции США

Структурно Конституция США включает преамбулу, 7 статей и 27 поправок.

В преамбуле обозначен источник, от которого исходит Конституция («Мы, народ Соединенных Штатов»), а также цели ее принятия: образование более совершенного Союза, утверждение правосудия, обеспечение внутреннего спокойствия, организация совместной обороны, содействие общему благосостоянию и обеспечение благ свободы.

Три первых статьи определяют статус федеральных органов государственной власти: Конгресса (ст. I), Президента (ст. II), Верховного Суда (ст. III). Вопросы федерализма урегулированы ст. IV.

Статьи V, VI, VII посвящены самой Конституции. Статья V регламентирует порядок принятия поправок к Конституции, статья VI содержит гарантии верховенства и высокого политического авторитета Конституции, то есть необходимость принесения присяги о ее соблюдении всеми парламентариями, а также должностными лицами исполнительной и судебной власти страны.

Статья VII устанавливает порядок ратификации Конституции штатами и удостоверяет ее юридическую легитимность.

Конституция США является одной из самых жестких в мире. Согласно статье V поправки к ней принимаются 2/3 голосов в каждой из палат Конгресса, либо 2/3 голосов Конвента, созываемого по инициативе парламентов штатов. Для вступления поправки в силу необходимо, чтобы ее ратифицировали $\frac{3}{4}$ (38) штатов. В штате поправка ратифицируется либо парламентом, либо специально избираемым для этого конвентом штата. Только одна из 27 поправок Конституции США – поправка № XXI отменившая «сухой закон» - была принята федеральным Конгрессом и ратифицирована конвентами штатов. Все остальные поправки приняты по схеме: Конгресс – парламенты штатов.

Ратификация поправок штатами иногда затягивались на десятилетия и даже столетия: XXVII поправка была принята Конгрессом в 1789 году, а ратифицирована необходимым числом штатов и вступила в силу 7 мая 1992 года. То есть ратификация длилась 203 года. Чтобы исключить подобную практику, Конгресс, начиная с 1917 года стал устанавливать при принятии поправки предельный срок для ее ратификации штатами (как правило, 7 лет). Если в течение этого срока поправка не будет ратифицирована $\frac{3}{4}$ (38) штатами – она считается отклоненной. Так не вступила в силу принятая в 1972 году Конгрессом США поправка о равноправии мужчин и женщин.

В силу того, что целью Конституции США было создание системы органов государственной власти федерации, поэтому в ней отсутствуют многие институты ставшие традиционными в мировой практике конституционализма. Это основы правового статуса политических партий, характеристика государства как правового, светского, демократического, социального, многие права социального характера.

Все эти конституционные пробелы восполняются актами Конгресса и Президента, судебными прецедентами, конституционными обычаями, которые породили понятие «живой конституции», соответствующей жизненным реалиям современного мира. Особенно важной в этом плане является деятельность судов, прежде всего Верховного Суда США по осуществлению конституционного кон-

троля и толкованию Конституции США, в процессе которой ее положения подвергаются гибкой интерпретации сообразно потребностям общественного развития.

Именно суды играют решающую роль в определении содержания действующей Конституции. По выражению председателя Верховного Суда США – Г.Э. Хьюза, возглавлявшего его в 30-е – 40-е годы XX века «Конституция представляет собой то, что говорят о ней судьи».

1.3. Основные конституционные принципы США

Конституция и другие источники конституционного права устанавливают, что **США – демократическое, федеративное, правовое, светское государство**. Высшая законодательная власть принадлежит двухпалатному Конгрессу, исполнительная – Президенту США, судебная – Верховному Суду США. **По форме правления США – президентская республика**.

Конституция устанавливает демократический способ формирования законодательной, исполнительной и судебной власти. В качестве основы для определения взаимоотношений народа и государства признается положение, согласно которому народ является свободным и делегирует государственной власти только полномочия, закрепленные в Конституции, и только для охраны прав и свобод граждан.

США – это договорная федерация, которая создана не государственно-национальными образованиями, а государственно-территориальными образованиями для решения общих дел.

Принцип правового государства признается в США в форме «господства права», означающее приоритет права и обязанность государства во всех действиях опираться на закон и другие правовые нормы. Статья VI Конституции устанавливает, что все должностные лица на федеральном уровне и уровне штатов обязаны поддерживать Конституцию. Эта конституционная норма рассматривается как главная гарантия против злоупотреблений власти в отношении прав и свобод.

Установленный в США принцип светского государства означает, что в этой стране нет государственной религии, признается свобода вероисповедания и всех конфессий. Дискриминация по религиозным основаниям преследуется законом.

1.4. Конституционный контроль

Конституция США не предусмотрела создание механизма проверки законов с точки зрения соответствия их основному закону страны. Поэтому в 1803 году Верховный Суд США взял на себя эту функцию. Конституционный контроль в США, несмотря на то, что он основан на обычае и не имеет конституционной основы, признается важнейшим принципом конституционной системы. Верховный Суд США вправе проверять конституционность законов только при рассмотрении конкретного дела, то есть это конкретный, а не абстрактный конституционный контроль.

Верховный Суд не дает предварительных заключений на рассматриваемые Конгрессом законопроекты. За двести лет существования конституционного контроля Верховный Суд США объявил неконституционными более 150 положений федеральных законов и более 1000 конституций и законов субъектов федерации.

В настоящее время институт конституционного контроля законодательно оформлен в нескольких параграфах 28-го титула Свода законов США. В связи с тем, что конституционный контроль в США децентрализован, он осуществляется и судами общей юрисдикции штатов. Однако окончательное решение по федеральным актам принимает Верховный Суд США.

2. Основы конституционно-правового статуса личности в США

Американская конституционно-правовая доктрина базируется на концепции естественного происхождения прав и свобод человека.

Впервые в истории достаточно комплексное закрепление основных прав и свободы получили в документе конституционного значения, названном Декларация прав штата Виргиния, принятом 12 июня 1776 года. Через 22 дня в Декларации независимости США идея неотчуждаемости прав получила дальнейшее развитие: «Все люди сотворены равными, и все они одарены Создателем некоторыми неотъемлемыми правами, к числу которых принадлежат жизнь, свобода и стремление к счастью. Для обеспечения этих прав людьми учреждаются правительства».

В 70-е – 80-е годы основные естественные права и свободы личности были закреплены в конституциях штатов. Следующим шагом явилась Конституция США 1787 г., в которой нашли отражение немногочисленные права и свободы. Конституция в частности установила в статье I, что права и свободы могут приостанавливаться только, если этого потребует общественная безопасность (мятеж, вторжение). В статье III Конституция предписывает все дела о преступлениях рассматривать судами присяжных. В статьях I, III, IV Конституция запретила принятие законов о назначении наказания без судебного разбирательства и законов имеющих обратную силу, а также запретила лишать гражданских прав членов семей лиц, осужденных за измену. Согласно статье VI Конституции запрещено проверять религиозную принадлежность для занятия какой-либо должности на службе США. Это исчерпывающий перечень прав и свобод человека, первоначально провозглашенных Конституцией США. Такое положение вызвало недовольство народа и поставило под угрозу процесс ратификации Конституции.

Поэтому в 1789 году Конгрессом были приняты 10 поправок к Конституции, касающиеся прав и свобод человека. Они были ратифицированы необходимым числом штатов к 15 декабря 1791 года и получили название **Билль о правах**.

Билль устанавливает, что Конгресс не должен устанавливать законы, ограничивающие свободу слова, печати, собраний (мирных и без оружия), право народа носить и хранить оружие, обращаться с петициями к правительству. Согласно Биллю о правах обеспечивается свобода совести, охрана личности, имущества, документов и переписки. Предусматривается суд присяжных не только по уголовным делам, но и по некоторым категориям гражданских дел. Устанавливается право обвиняемых на защиту, право от дачи показаний против самого себя. Билль запрещает наказывать дважды за одно и то же преступление, требовать большой залог по судебным делам, налагать чрезмерные штрафы, применять жестокие и необычные наказания.

Входящая в Билль IX поправка устанавливает, что перечисление в Конституции определенных прав не должно толковаться как отрицание или умаление других прав, сохраняемых за народом. Тем самым подтверждалось, что перечень прав и

свобод не является исчерпывающим и недопустимо ограничивать права граждан, не закрепленные Биллем о правах.

В дальнейшем были приняты еще девять поправок, которые непосредственно касаются прав и свобод. Это такие как: XIII поправка (1865 г) о признании бывших рабов-негров гражданами США и о равенстве прав граждан; XIV поправка (1866 г) о расовом и национальном равноправии граждан, а также о запрещении лишения жизни, свободы, собственности без должной судебной процедуры; XV поправка (1869 г) о равенстве избирательных прав граждан-мужчин; XIX поправка (1917 г) о предоставлении женщинам избирательных прав.

Наибольшее внимание в Конституции США и поправках к ней уделяется политическим и личным правам и свободам, а среди экономических прав конституционное оформление получило лишь право частной собственности.

Помимо самой Конституции и поправок к ней источниками регулирования прав и свобод личности являются акты Конгресса и Президента, судебные прецеденты, конституционные обычаи, а также конституции и законодательство штатов. Перечисленные источники существенно дополняют и интерпретируют конституционные положения о правах и свободах.

Права и свободы, зафиксированные в Конституции и поправках к ней, а также те, которые признаны подразумеваемыми, то есть вытекающими из духа Конституции, относятся конституционно-правовой доктриной США и судебной практикой к числу **фундаментальных, то есть конституционных прав и свобод**, пользующихся конституционной защитой.

К подразумеваемым Конституцией правам Верховный Суд отнес в 1958 г. в частности свободу ассоциаций. Юридическое значение разделения всех прав и свобод на фундаментальные и иные заключается в том, что неконституционным может быть признан только тот закон, который нарушает фундаментальные права. В США, в отличие от большинства зарубежных стран до сих пор не признается конституционного значения за большинством прав социального, экономического, культурного характера.

3. Конституционно-правовое регулирование общественных объединений

3.1. Политические партии. Конституция США, включая поправки, не упоминает о политических партиях. По некой традиции они считаются «частным делом», «клубом их членов». Федеральных законов общего характера о партиях в США также нет. На федеральном уровне принято несколько законов, регулирующих некоторые стороны деятельности партий. Например, закон 1974 г. регулирует вопросы финансирования партий и других объединений во время выборов.

К общенациональным партиям в США относятся, прежде всего, демократическая и республиканская партии, а также социал-демократическая партия, социалистическая партия труда, коммунистическая, Американская независимая партия.

Решающая роль в политической жизни США принадлежит республиканской и демократической партиям. Республиканцы, имеющие с 1994 года большинство в обеих палатах Конгресса, а в 2000 и 2004 годах их кандидат избран Президентом, выступают во внутренней политике за сокращение ассигнований на образование,

здравоохранение, помощь безработным, строительство жилья для малоимущих слоев населения, сокращение финансовой помощи иностранным государствам.

У демократической партии позиции по перечисленным вопросам носят противоположный характер. Обе эти партии не имеют постоянных программ. Ими принимаются только предвыборные манифесты, как правило, в год выборов Президента. В них нет постоянного членства и членских взносов.

Главная цель деятельности всех органов этих партий – обеспечить победу лидера партии на президентских выборах и победу на выборах в Конгресс. Лидер партии определяется в ходе праймериз (первичных выборов) и на национальном съезде партии.

Республиканская и демократическая партии пользуются привилегиями в государственном финансировании и в избирательной борьбе. Выдвинутые ими кандидаты на президентских и парламентских выборах регистрируются автоматически. Кандидаты от других партий должны собрать от 3% до 5% подписей избирателей штата. В целом весь порядок выборов приспособлен в США к двухпартийной системе.

3.2. Предпринимательские союзы оказывают огромное воздействие на политику государства. В федеральном масштабе действуют **Национальная ассоциация промышленников США**, куда входят руководители почти 25 тысяч промышленных фирм, а также **Торговая палата**, члены которой около 4 тысяч торговых палат штатов.

Специальных законов о каждой из этих ассоциаций нет. Их деятельность базируется на основе общих положений об ассоциациях и судебных прецедентах. Под руководством Национальной ассоциации промышленников США действует так называемый **«круглый стол бизнеса»** - периодически созываемые совещания представителей около 200 крупнейших фирм. Именно здесь вырабатываются предложения для Президента и Конгресса по вопросам внутренней и внешней политики государства. Под давлением Национальной ассоциации промышленников США Конгрессом были приняты, в частности, законы Тафта-Хартли и Лэндрама-Гриффина, которые резко ограничили права профсоюзов, запретили им политическую деятельность, а также сузили возможности для проведения забастовок.

4. Федеральные государственные органы США

4.1. Форма правления и государственный режим

В Конституции США нет прямого указания на то, что это государство с республиканской формой правления. Конституция гарантирует в ст. IV республиканскую форму правления лишь штатам. Однако, наличие избираемого Президента, выполняющего функции главы государства и главы исполнительной власти, обременение его юридической ответственностью в форме импичмента перед парламентом есть убедительное доказательство существования в США республиканской формы правления. Причем, американская модель разделения властей обусловила установление такой разновидности республиканской формы правления, которая в теории получила наименование **президентской республики**.

Конституция США исходит из принципа жесткого разделения властей. В осуществлении государственной власти на федеральном уровне участвуют Конгресс,

Президент и Верховный Суд, олицетворяющие три ее ветви со строго ограниченными функциями и механизмами взаимоконтроля, который получил название **системы сдержек и противовесов**. Выражается это в том, что Президент «сдерживает» Конгресс правом вето на принятые им законы. Конгресс «сдерживает» Президента правом преодоления его вето, возможностью отстранения его с поста посредством импичмента. Импичмент может быть применен и в отношении других должностных лиц, включая судей, что дает право рассматривать импичмент как противовес по отношению к судебной власти. Президент и Конгресс могут оказывать влияние на Верховный суд, обладая правом совместного формирования его персонального состава. Наконец, Верховный суд «сдерживает» Конгресс и Президента правом признавать их акты неконституционными, а также путем разрешения споров между ними и толкования Конституции. Такая система не дает преимущества ни одной ветви власти и дает возможность наиболее полно претворить принцип разделения властей и установить баланс между различными ее ветвями. Благодаря этому в США утвердился **дуалистический государственный режим**.

4.2. Законодательная власть

Конституция США юридически первое место в системе федеральных органов государственной власти признает за Конгрессом. Именно **Конгресс** в конституционно-правовой доктрине, политической и юридической практике признается органом, олицетворяющим США. Это представительный орган, осуществляющий на федеральном уровне законодательные функции. Конгресс США состоит из двух палат: Сената и Палаты представителей. Они равноправны, каждая имеет свою компетенцию.

4.2.1. Сенат – выражает федеральный характер государства. Сенаторы избираются населением штатов. От каждого штата 2 сенатора. По Конституции в него входит Вице-президент США, являющийся председателем Сената. Сенатором может быть избран гражданин США со стажем гражданства не менее 9 лет, достигший 30 лет возраста и проживающий в пределах своего штата. Сенаторы избираются на 6 лет. Через каждые 2 года обновляется только 1/3 Сената.

4.2.2. Палата представителей – избирается населением штатов на 2 года в количестве 435 депутатов по одномандатным округам. Членом Палаты избирается любой гражданин США со стажем гражданства не менее 7 лет, достигший 25 лет возраста, проживающий в штате и округе, от которого избирается. Возглавляет палату Спикер, избираемый большинством членов палаты.

Главную роль в организации работы каждой палаты играют партийные организации и их лидеры, которые фактически руководят своими палатами. Каждая палата образует комитеты и комиссии по всем направлениям государственного управления. Для проведения совместного обсуждения некоторых вопросов палаты часто создают объединенные комитеты. Для преодоления разногласий создаются согласительные комитеты.

4.2.3 Компетенция Конгресса может быть разделена на общую и специальную.

Общая компетенция осуществляется двумя палатами и заключается в принятии законов и резолюций по установленным Конституцией предметам ведения. Специальной компетенцией обладает каждая палата в отдельности.

Конгресс вправе принимать законы и резолюции по вопросам:

- финансов и бюджета;

- регулирования экономики;
- обороны и внешних сношений;
- внутренней жизни;
- импичмента;
- избрания Президента и Вице-президента (согласно XII Поправке, когда ни один кандидат не набрал большинства голосов выборщиков, Президента избирает Палата представителей, Вице-президента – Сенат).

Специальная компетенция палат Конгресса:

- Сенат утверждает назначения Президентом судей Верховного суда США, министров, послов – всего около 300 должностных лиц. Большинством в 2/3 голосов Сенат одобряет международные договоры, которые затем ратифицирует Президент.
- Палата представителей имеет исключительное право вносить в Конгресс финансовые билли (законопроекты).

4.3. Исполнительная власть

Согласно ст. II Конституции исполнительная власть предоставляется Президенту США. Он является главой государства и высшим должностным лицом страны.

Кандидат в Президенты должен быть не моложе 35 лет, иметь гражданство США по рождению и проживать в США постоянно не менее 14 лет. Избиратели голосуют не за кандидата, а за выборщиков. От каждого штата, который составляет один избирательный округ, избирается столько выборщиков, сколько избрано конгрессменов. Три выборщика избираются от федерального округа Колумбия. Всего 538 человек, которые и голосуют за кандидатуру Президента. Избранным считается кандидат, получивший 270 голосов выборщиков.

Полномочия Президента.

Президент США имеет очень обширные полномочия. В общем виде Конституция устанавливает, что Президент обеспечивает выполнение законов и определяет полномочия всех должностных лиц федерации. Конгресс может делегировать Президенту чрезвычайные полномочия. Для реализации своих полномочий Президент издает указы, исполнительные приказы, директивы и другие акты. Многие из них имеют нормативное значение.

Президент руководит огромным государственным аппаратом. Количество различных ведомств при Президенте превышает несколько сот. Он назначает высших должностных лиц и непосредственно руководит Кабинетом Президента, состоящим из 14 министров и 3 министров без портфеля, а также является Председателем Совета национальной безопасности, Совета по экономической политике. В отношениях с парламентом Президент и министры политической ответственности перед Конгрессом не несут. Он обращается с ежегодным посланием к Конгрессу о положении в стране, в котором рекомендует принятие определенных законов. Президент созывает Конгресс на чрезвычайной сессии, промульгирует законы, имеет право отлагательного вето, которое Конгресс 2/3 голосов каждой из палат может преодолеть (из 1300 вето преодолено 63). Президент не имеет полномочий распускать Конгресс.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите источники конституционного права США и их особенности.

2. В чём заключается сущность системы сдержек и противовесов в системе разделения властей в США?
3. Каковы особенности конституционного контроля в США?
4. Чем характеризуется в США партийная система?
5. Какие права и свободы защищает Конституция США?
6. Какова общая и специальная компетенция Сената и Палаты представителей Конгресса США?

Тема 14. Основы конституционного права Франции

1. Конституция Франции 1958 года (подготовка и принятие, структура, основные черты, особенности, конституционный контроль).
2. Основы конституционно-правового статуса личности.
3. Политические партии и партийная система во Франции.
4. Основные принципы построения механизма государственной власти во Франции.
5. Парламент (Национальное собрание и Сенат, порядок формирования, структура, особенности компетенции).
6. Президент Франции (конституционный статус, личные полномочия, полномочия, требующие контрассигнатуры, акты).
7. Правительство Франции (Совет Министров, состав, порядок формирования, деятельности, полномочия, акты).

Франция – это государство внесшее один из самых значительных вкладов в развитие конституционализма в мире. С конца XVIII века по конец XX века во Франции сменилось 4 республики, 4 монархии, в том числе 2 империи. Принято около 20 различных конституций, конституционных хартий и конституционных законов.

I. Конституция Франции 1958 года

1.1. Процесс подготовки и принятия Конституции Франции 1958 г

Проект Конституции Франции был разработан Правительством и Конституционным консультативным комитетом, который состоял на 2/3 из парламентариев и на 1/3 из членов правительства. Этот порядок пресек существовавшую во французской конституционной истории традицию разработки проекта Конституции избранным народом учредительным собранием. Проект Конституции был вынесен на референдум и одобрен подавляющим числом голосов.

1.2. Структура и основные черты Конституции

Первоначальная редакция Конституции состояла из 92 статей, сведенных в 15 разделов и краткой преамбулы, в которой заявлялось о приверженности французского народа правам человека и принципам национального суверенитета в том виде, как они были определены в Декларации прав человека и гражданина 1789 года и дополнены в Преамбуле к Конституции 1946 года.

Таким образом, Конституция 1958 года состоит из трех текстов: Основного закона, принятого в 1958 г., Декларации 1789 г. и Преамбулы к Конституции 1946 года.

Основная масса статей конституционного текста 1958 г. посвящена организации публичной власти во Франции. Достаточно подробно урегулирован статус и полномочия Президента Республики, место и роль Правительства и характер его взаимоотношений с Парламентом. Конституция содержит развернутые положения, относящиеся к организации законодательной власти, статусу Конституционного совета, содержатся нормы, закрепляющие независимость судебной власти, а также организацию самоуправления на местах.

В первой же статье Конституции устанавливается, что **Франция является неделимой, светской, демократической и социальной Республикой**. Причем, налагается запрет на пересмотр республиканской формы правления. По форме правления Франция полупрезидентская республика, по форме государственно-территориального устройства – сложное унитарное государство, поскольку Корсика – это политическая автономия, а Новая Каледония – ассоциированная с Францией территория. Конституция провозгласила принцип национального суверенитета, который осуществляется народом через его представителей и на референдуме, а также установила основной принцип республики: «Правление народа, по воле народа и для народа» и подтвердила девиз республики: «Свобода, Равенство, Братство». Определены также основные условия для создания политических партий и их роль.

Конституция подтверждает верховенство основных прав и свобод, признавая за ними значение общих принципов права. Установлено также, что договоры и соглашения, ратифицированные Францией имеют приоритет над внутренним законодательством.

Конституция 1958 г. не содержит положений о социально-экономической структуре общества. Кроме одной статьи о партиях в ней нет положений о политической системе, нет также раздела о правовом статусе личности. Эти пробелы восполняются в определенной мере Декларацией 1789 г. и Преамбулой к Конституции 1946 г. Специфика французской Конституции заключается также в том, что **она устанавливает доминирующее положение исполнительной ветви власти**. В ней содержатся редко встречающиеся в демократических странах нормы, которые устанавливают определенные рамки законодательной деятельности Парламента, за пределами которых исполнительная власть издает акты, имеющие силу закона. Президент наделяется очень большими полномочиями. Это дает основания утверждать, что в данной Конституции прослеживаются авторитарные тенденции.

1.3. Конституционный контроль

В целях осуществления правовой охраны Конституции в ее VII разделе **предусмотрено создание квазисудебного органа конституционного контроля – Конституционного совета**, 9 членов которого в равной пропорции назначаются Президентом, председателем Сената и председателем Национального собрания. Полномочия членов совета длятся 9 лет, без назначения на 2-ой срок. В его состав пожизненно входят бывшие президенты Республики. Конституционный совет не имеет права принимать к рассмотрению вопрос о конституционализации закона, вступившего в законную силу, и поэтому осуществляется предварительный контроль за соответствием законопроектов и законопредложений Конституции. С запросами в Конституционный совет могут обращаться: Президент Республики, председатель Правительства, председатели палат Парламента, группы парламентариев не менее 60 человек. Все органические законы и Регламенты палат Парламента подлежат обязательному рассмотрению Конституционным советом. Последующий конституционный контроль допускается с 1990 года только по жалобам граждан в Конституционный совет на нарушения законом их конституционных прав, но только после рассмотрения этих жалоб в суде или Государственном совете.

Государственный совет также является квазисудебным органом конституционного контроля, но только в отношении актов регламентарной власти, которые издаются Президентом и Правительством. Этот орган, назначаемый Президентом, да-

ет также заключения правительству о соответствии его актов закону. Государственный совет Франции является одновременно высшим административным судом страны.

1.4. Порядок пересмотра конституции

Конституция Франции по способу ее изменения является «особо жесткой», так как для ее пересмотра требуется проведение двух этапов: 1) принятие поправок; 2) их ратификации. Согласно ст. 89 инициатива пересмотра Конституции принадлежит Президенту, действующему по предложению Премьер-министра, и членам Парламента. Проект пересмотра сначала должен быть одобрен в каждой из палат Парламента абсолютным большинством голосов в идентичной редакции. После принятия поправок требуется их обязательная ратификация, осуществляемая двумя способами: 1) на референдуме; 2) на заседании Конгресса, где собираются совместно обе палаты парламента. Здесь необходимо квалифицированное большинство голосов в 3/5. Право выбирать способ ратификации принадлежит Президенту. Для ратификации в Конгрессе требуется, чтобы автором пересмотра выступало Правительство, а не парламентарии. Большинство поправок к Конституции были ратифицированы именно Конгрессом.

2. Основы конституционно-правового статуса личности

Поскольку Конституция 1958 г. закрепляет лишь отдельные права (к ним относятся равноправие, избирательные права, коллективное право народов на самоопределение), поэтому главную роль в закреплении и регулировании основных прав и свобод во Франции играют Декларация прав человека и гражданина 1789 г. и Преамбула к Конституции 1946 года. Некоторые права и свободы закреплены в ряде других актов: свобода труда и предпринимательство, равенство хозяина и работника в Конституции 1848 г.; законах о свободе печати и собраний 1881 г., свободе ассоциаций 1901 г., свободе совести 1907 г., свободе образования 1977 г.

2.1. Личные права и свободы.

Перечисленные конституционные документы закрепляют личные права и свободы исходя из концепции естественных прав человека. Так, Преамбула к Конституции 1946 года устанавливает, что всякое человеческое существо независимо от расы, религии и вероисповедания обладает неотъемлемыми и священными правами. Декларация 1789 года устанавливает основные принципы, которые регулируют осуществление личных прав и свобод. Согласно ст.2 Декларации ими являются: свобода, собственность, безопасность и право на сопротивление угнетению. Свобода состоит в возможности делать все, что не приносит вреда другому, ее границы устанавливаются законом, никого нельзя принуждать к тому, что не предписано законом. Декларация в ст.7 устанавливает, что никто не может быть обвинен, арестован или задержан, иначе как на основании закона и в формах им предусмотренных. Закон не может иметь обратной силы, если ужесточает или устанавливает наказание. Законодательное закрепление права на жизнь повлекло за собой отмену и запрет смертной казни во Франции.

К числу личных свобод, рассматриваемых как один из фундаментальных принципов французского права, относится право частной собственности. Она провозглашена священной и неприкосновенной. Но наряду с этим, устанавливается

возможность ограничения этого права. Лишение собственности возможно только на основании закона в случае, если это порождается общественной необходимостью и при условии предварительной и справедливой компенсации.

2.2. Социально-экономические права закреплены, в основном, в Преамбуле к Конституции 1946 года. Наиболее важное значение имеют положения, обязывающие государство способствовать реализации трудовых прав, подтверждающие право каждого человека защищать свои права при посредничестве профсоюзов. Признание права на забастовку, на участие в коллективном определении условий труда, выработке коллективных договоров. Преамбула предусматривает предоставление гарантий развитию личности и семьи. Заявляется о внимании и помощи государства престарелым и инвалидам, о гарантиях государства всем членам общества в вопросах охраны здоровья, обеспечения отдыха и общедоступного образования. «Нация гарантирует равный доступ детям и взрослым к образованию, к приобретению профессии и культуре. Организация общественного бесплатного и светского образования всех степеней является долгом государства».

2.3. Политические права и свободы состоят прежде всего в признании народа единственным источником власти и утверждение его верховенства путем провозглашения доктрины национального суверенитета, который принадлежит народу в целом и никто не может присвоить себе его осуществление. Народ осуществляет власть через своих представителей или путем референдума. Голосование является всеобщим, равным и тайным. Оно может быть прямым или косвенным. Порядок и условия реализации избирательных прав граждан детализируется в избирательном законодательстве и других нормативных положениях, образующих избирательный Кодекс Французской Республики.

На конституционном уровне провозглашены политический плюрализм, свобода образования политических партий, свобода слова, печати, ассоциаций, митингов, шествий, демонстраций, запрета дискриминации граждан в зависимости от пола, расы, национальности, вероисповедания, политических убеждений социального и имущественного положения.

Защита конституционных прав и свобод во Франции осуществляется общими, административными судами, квазисудебными органами – Конституционным советом и Государственным советом. Конституция возлагает функции по защите основных прав и свобод на Президента и другие государственные органы, уполномоченного по правам человека (медиатора), который обязан обращать внимание государственных органов на нарушения прав человека.

3. Политические партии и партийная система во Франции

3.1. Конституционно-правовой статус политических партий

На политическую жизнь Франции сильное влияние оказывают политические партии. Основы их конституционно-правового статуса определены ст. 4 Конституции 1958 года:

- принципы создания и деятельности партий (создаются и действуют свободно);

- направление деятельности партий (содействуют выражению мнения народа путем голосования);
- ограничения, связанные с их структурой и деятельностью (должны уважать принципы национального суверенитета и демократии, т.е. внутренняя структура партии и ее деятельность должны соответствовать демократическим принципам).

Так как во Франции нет специального закона о политических партиях, поэтому их создание и деятельность регулируются законами об ассоциациях 1901 и 1971 гг. Партии, как и другие ассоциации создаются по уведомительной системе путем подачи в МВД декларации. С целью получения статуса юридического лица партии регистрируются также в МВД, для чего необходимо представить установленные законом документы. Запрет деятельности партии может быть осуществлен при условии применения процедуры судопроизводства и наличии установленных законом оснований.

Во Франции имеется более 40 политических партий. Наиболее влиятельными из них являются:

3.2. Объединение в поддержку республики (ОПР) – это неоконсервативная партия, цель которой в государственно-правовой сфере – режим сильной власти, более активная деятельность государства во всех областях общественной жизни. В ноябре 2002 года ОПР была интегрирована во вновь созданную правоцентристскую партию Союз за народное движение. Ее лидер Ж. Ширак был избран Президентом Франции.

3.3. Союз за французскую демократию - партия правоцентристского толка. В течение многих лет была союзницей ОПР и входила в состав правительственной коалиции. В 1974 г. ее лидер Жискара д'Эстен был избран Президентом Франции.

3.4. Национальный Фронт – крайне правая националистическая партия. Один из ее лозунгов: рабочие места французам за счет изгнания эмигрантов, пользуется заметной популярностью у населения.

3.5. На правом фланге политического спектра Франции находится также Республиканская партия

3.6. Крупнейшими левыми партиями во Франции являются Французская социалистическая партия (ФСП) и Французская коммунистическая партия (ФКП)

ФСП выступает за реализацию государственных социальных программ, решение проблем безработицы, эта партия сторонник плюралистической демократии. Ее лидер в 80-90-х гг. XX в. Ф. Миттеран два срока подряд избирался Президентом Республики.

ФКП, сторонники которой около 10% избирательного корпуса страны в настоящее время выступает 1 на политической арене в коалиции с ФСП, ее представители неоднократно входили в Правительство Франции.

3.7. Партийная система во Франции носит блоковый характер: один блок составляют Союз за народное движение и Союз за французскую демократию, противостоит им блок, состоящий из ФСП и ФКП, в котором первую роль играет ФСП.

4. Основные принципы построения механизма государственной власти во Франции

Французская Республика – яркий образец смешанной формы правления. Это полупрезидентская республика с так называемым рационализированным парламентаризмом, в которой центр тяжести государственной власти смещен от парламента к исполнительной власти. При этом важнейшей особенностью этой республики является дуализм исполнительной власти, так называемая, бифидальная исполнительная власть. Ее осуществляет Президент и Правительство. Правительство в качестве Совета Министров заседает под председательством Президента, а в качестве Кабинета – под председательством Премьер-министра. Избираемый населением Президент наделен, как в президентской республике, единоличными полномочиями. Правительство несет ответственность перед Национальным собранием, как в парламентской республике.

Роль Президента и Правительства зависит от представительства партийных блоков в Парламенте. Тогда, когда политические партии, поддерживающие Президента, имеют большинство в Национальном собрании, он формирует Правительство из своих единомышленников. При этом, роль Президента как носителя исполнительной власти заметно возрастает. На выборах 1997 года пропрезидентский правый блок потерпел поражение на выборах в Парламент, поэтому Президент был вынужден сформировать Правительство из оппозиционных ему ФСП и ФКП. Возможности Президента при осуществлении исполнительной власти в этом случае заметно сужаются, а роль Правительства во главе с Премьер-министром возрастает. При этом, взаимоотношения между ними нередко осложняются.

5. Парламент

Высшее представительное учреждение Франции состоит из двух палат: нижней – Национального собрания и верхней – Сената.

Национальное собрание Франции состоит из 579 депутатов избираемых на основе всеобщего, прямого голосования по мажоритарной системе сроком на 5 лет. Депутатом избирается гражданин Франции, обладающий в полном объеме избирательными правами и достигший 23 лет.

Верхняя палата – Сенат состоит из 321 сенатора, избираемых на 9 лет. В отличие от Национального собрания, где избираются сразу все депутаты, обновление Сената происходит на 1/3 каждые 3 года. Сенаторы избираются путем косвенных выборов особыми коллегиями выборщиков, в которых преобладают представители муниципальных советов коммун. Если Национальное собрание рассматривается как орган общенационального представительства, то Сенат, в соответствии с Конституцией, представляет территориальные коллективы. По Конституции Сенат не подлежит роспуску.

Депутаты и сенаторы обладают индемнитетом и иммунитетом. Арест их возможен только с разрешения бюро палаты, за исключением случаев задержания на месте преступления.

Совмещение депутатского мандата с любой государственной должностью невозможно.

Парламентарии в обеих палатах образуют партийные фракции. В Сенате для этого необходимо не менее 14 сенаторов, а в Национальном собрании не менее 20

депутатов. Каждая фракция имеет право на пропорциональное представительство в руководящих органах палат. **Работой каждой палаты руководит бюро.** Оно состоит из Председателя палаты, который является представителем самой крупной партийной фракции в палате; вице-председателей, секретарей и квесторов (административно-хозяйственная должность). Помимо руководства заседаниями палаты, их председатели назначают по 3 члена Конституционного совета. Председатель Национального собрания председательствует в Конгрессе Парламента в ходе рассмотрения поправок к Конституции. Председатель Сената исполняет обязанности Президента Республики в случае вакантности его поста. Президент обязан консультироваться с Председателями палат парламента при введении чрезвычайного положения.

Каждая из палат создает 6 постоянных комиссий. Для изучения отдельных вопросов могут образовываться временные специальные комиссии и комиссии по контролю и расследованию. Постоянные комиссии предварительно обсуждают законопроекты и в некоторых случаях контролируют деятельность Правительства.

Полномочия Парламента состоят в принятии конституционных, органических и обычных законов, утверждении государственного бюджета и отчета о его исполнении, контроле за деятельностью исполнительной власти, решении вопросов войны и мира.

По Конституции 1958 года **французский Парламент в части принятия обычных законов – это Парламент с ограниченной компетенцией.** Конституция содержит перечень вопросов, по которым Парламент может принимать законы. По таким вопросам как образование, труд, организация национальной обороны и ряд других Парламент издает «законы – рамки» - т.е. устанавливает лишь общие принципы, а детальную регламентацию осуществляет исполнительная власть.

По вопросам прав и свобод граждан, преступлений и наказаний и ряду других, Парламент издает исчерпывающие законы. Парламент может делегировать исполнительной власти законодательные полномочия, но при наличии у нее программы для их осуществления и на определенное время.

Ордонансы для реализации этих полномочий должны быть внесены в Парламент на утверждение.

Все, не отнесенное к компетенции Парламента вопросы регулируются **актами регламентарной власти, т.е. Президента и Правительства.** Право Парламента издавать законы в определенной мере ограничивается полномочиями Президента, который может выносить законопроекты на референдум помимо Парламента. Роль Правительства в процедуре принятия закона может быть очень большой. Так, в случае возникновения разногласий между палатами Парламента, Премьер-Министр имеет право созвать согласительную комиссию на паритетных началах. При одобрении Парламентом выработанного комиссией законопроекта, он передается для промульгации Президенту. В случае, если палаты вновь не придут к согласию по данному законопроекту, Премьер-Министр имеет право просить нижнюю палату – Национальное собрание вынести окончательное решение. Все органические законы до промульгации передаются на рассмотрение Конституционного совета, который должен подтвердить их соответствие Конституции Франции.

Контроль Парламента за деятельностью исполнительной власти осуществляется путем устных и письменных вопросов парламентариев Правительству, для ответа на которые Правительству отводится один день в неделю на заседании Парламента. Для изучения и расследования конкретных вопросов, связанных с деятельно-

стью Правительства, Парламент может создавать контрольные и следственные комиссии. Наиболее действенное средство контроля Парламента за деятельностью Правительства – это отказ ему в доверии. Вопрос о доверии ставится в Парламенте только Правительством. В случае отказа в доверии Правительство должно уйти в отставку, если Президент не распустит Национальное собрание, которое принимает решение о доверии. Национальное собрание может по собственной инициативе абсолютным числом голосов принять резолюцию порицания Правительству. Однако процедура принятия такой резолюции крайне усложнена и практически не применяется.

Французский Парламент имеет значительные полномочия в области внешней политики и обороны. Согласно установленному ст. 53 Конституции перечню только на основе парламентского закона осуществляется ратификация международных договоров и соглашений. Только с уполномочия Парламента может быть объявлено состояние войны, а также продлен срок декретированного Правительством осадного положения.

Парламент имеет и судебные полномочия, которые связаны с созданием им Высокого суда правосудия для рассмотрения дел высших должностных лиц и с формулированием обвинения.

6. Президент Франции

Как уже отмечалось, во Франции существует **бицефальная исполнительная власть**, которую осуществляет Президент и Правительство. Президенту принадлежит главная позиция в системе органов государства. В соответствии со ст. 5 Конституции он следит за соблюдением Конституции, обеспечивает нормальное функционирование государственных институтов, принимает меры по обеспечению государственной независимости и территориальной целостности, обеспечивает соблюдение международных соглашений и договоров. Представляет страну в международных отношениях.

Полномочия Президента подразделяются на личные, а также те, которые нуждаются в контрасигнатуре Премьер-министра или отдельных министров, ответственных за их реализацию.

Личные полномочия включают:

- роспуск Национального собрания по усмотрению Президента не чаще 1 раза в год;
- назначение Премьер-министра, министров, высших гражданских и военных должностных лиц;
- введение в стране чрезвычайного положения. По Конституции в этот период Президент может принять любые меры, которые диктуются обстановкой. Парламент в период ЧП не может быть распущен Президентом, но он не может отменить акты Президента;
- передавать на референдум законопроекты без одобрения Парламента;
- председательствовать на заседании Правительства в форме Совета Министров;
- обладание регламентарной властью. Ордонансы Президента при этом равны законам;
- назначает 1/3 членов Конституционного совета и имеет право обращаться с запросами в этот орган;

- председательствует в Высшем совете магистратуры, актами Президента производится назначение и перемещение профессиональных судей;
- верховное командование Вооруженными Силами;
- помилование осужденных.

Президент имеет полномочия, которые требуют контрасигнатуры членов Правительства:

- подписание декретов и ордонансов, принятых Советом Министров;
- созыв парламента на чрезвычайную сессию;
- назначение дипломатических представителей, ряда гражданских и военных должностных лиц.

Президент Франции может быть привлечен к ответственности и смещен с должности формируемым Парламентом Высоким судом правосудия. После этого, бывший Президент предстает перед судом общей юрисдикции. Избирается Президент путем всеобщих равных, прямых выборов, тайным голосованием. С 2000 года срок полномочий уменьшен с 7 до 5 лет. Ограничений для переизбрания не устанавливается.

VII. Правительство Франции

Французское Правительство выступает в двух формах:

- **Совет министров**, объединяющий всех членов Правительства под председательством Президента. Он собирается еженедельно и принимаемые здесь акты, подписываются Президентом.
- **Кабинет Министров**, который созывается Премьер-министром по специальному поручению Президента рассматривает под председательством Премьера только указанные Президентом вопросы. Заседания Кабинета проводятся достаточно редко. Премьер-министр и по его представлению члены Правительства назначаются Президентом. Существующий во Франции институт парламентской ответственности Правительства заставляет Президента назначать Правительство, опирающееся на поддержку парламентского большинства. В случае, если Национальное собрание отказывает Правительству в доверии или выносит резолюцию порицания, Премьер-министр должен вручить Президенту заявление об отставке Правительства. Глава государства может принять отставку Правительства и назначить нового Премьер-министра, либо принять решение о досрочном роспуске Национального собрания и назначении новых выборов.

Правительство как коллегиальный орган и его руководитель **Премьер-министр** обладают широкими полномочиями, которые осуществляются либо совместно с Президентом, либо Кабинетом министров, либо единолично Премьер-министром.

Правительство обладает широкой регламентарной властью, принимаемые им декреты – важный источник французского права. Акты, принимаемые Кабинетом министров, подписываются Премьером и обычно контрасигнуются министрами. Правительство поставляет в Парламент около 90% всех принимаемых законопроектов. Вносятся они Премьер-министром после обсуждения в Совете Министров и получения заключения в Государственном совете. Конституция Франции и специальные законодательные акты возлагают на Премьер-министра большой круг обязанностей и широкие полномочия. На него возложены исполнение законов, координация и контроль работы министров, обеспечение национальной обороны, назначение на военные и гражданские должности. Он обладает собственной регламентарной вла-

стью, правом обращаться в Конституционный совет, законодательной инициативой. По его предложениям собираются чрезвычайные сессии Парламента, а также проводятся очередные сессии.

Вопросы для самоконтроля:

1. В чём заключаются особенности Конституции Франции 1958 года?
2. Почему Парламент Франции в части принятия обычных законов является Парламентом с ограниченными полномочиями?
3. Что означает бифидальная исполнительная власть во Франции?
4. Каков статус политических партий во Франции?
5. Назовите признаки рационализированного парламентаризма во Франции?
6. Охарактеризуйте конституционный контроль во Франции.

Тема 15. Основы конституционного права Великобритании

1. Конституция Великобритании (предмет конституционного права Великобритании, источники, составляющие Конституцию Великобритании, их особенности, порядок изменения).
2. Основы правового статуса личности (особенности регулирования прав и свобод, правовое регулирование гражданства).
3. Политические партии и другие общественные объединения Великобритании.
4. Правовое регулирование институтов непосредственной демократии.
5. Особенности принципа разделения властей в Великобритании.
6. Парламент Великобритании.
7. Глава государства.
8. Правительство Великобритании.

1. Конституция

1.1. Предмет конституционного права Великобритании

В связи с отсутствием официальной систематизации права в Великобритании существуют трудности с разграничением отраслей права. Основным критерием разграничения отраслей права, в частности, конституционного и административного, по мнению известных британских государствоведов является их предмет регулирования. К предмету конституционного права Великобритании традиционно относятся:

- институт главы государства;
- порядок организации деятельности законодательной власти;
- правительство, статус министров и государственных служащих;
- взаимоотношения правительства и местных органов власти;
- гражданство, гражданские свободы и их пределы;
- избирательное право;
- общая система судов, статус судей;
- публичные финансы;
- вооруженные силы, их статус, контроль за ними.

1.2. Понятие Конституции Великобритании

В Великобритании нет Конституции в конкретном значении, как конкретного юридического акта или системы правовых актов. О Конституции Великобритании можно говорить только в абстрактном значении, как о совокупности статутов, судебных прецедентов, конституционных обычаев. Некоторые государствоведы относят к источникам, составляющим британскую конституцию и доктринальные источники.

1.2.1. Статут – это закон, принятый обеими палатами Парламента, согласно установленной для этого процедуры и подписанный главой государства.

К статутам относятся:

- правовые акты, принятые в средние века и в новое время, такие как: Великая Хартия Вольностей 1215 года; Хабеас Корпус акт 1679 года; Билль о правах

1689 года; Акт о союзе с Шотландией 1706 года; Акт о престолонаследии 1701 года, которые принимались иначе, чем парламентские законы современности;

- законы о Парламенте 1911 и 1949 гг.; Законы о пэрах 1958 и 1963 гг.; Закон о Палате общин 1978 г.; Акт о судах 1974 г.; Законы о гражданстве 1948, 1964 и 1981 гг.; Законы о министрах Короны 1937, 1964 и 1975 гг.; Вестминстерский статут 1931 г. и ряд других;

- акты делегированного законодательства, принимаемые исполнительной властью, в частности, приказы в Тайном совете, издаваемые от имени монарха; акты, издаваемые министрами Короны.

1.2.2. Судебный прецедент представляет собой решения так называемых Высших судов (Палаты лордов, Апелляционного суда, Высокого суда), которые обязательны при рассмотрении аналогичных дел судами. Прецеденты устанавливают принципы деятельности и полномочия высших органов государственной власти, регулируют вопросы прав подданных. Так, Высокий суд, рассмотрев в 1839 году исковое заявление постановил, что решение любой из палат Парламента не может изменять права страны. Тем самым был сформулирован конституционный принцип, гласящий, что изменения законодательства осуществляется только путем принятия парламентского закона обеими палатами.

1.2.3. Конституционные обычаи или конституционные соглашения.

Этот источник складывается в практической деятельности высших органов государства. Конституционные обычаи можно разделить на 2 группы:

- обычаи, регулирующие отношения между монархом – Кабинетом министров – Парламентом (например, Монарх обязан подписать законопроект, принятый Парламентом или Правительство осуществляет свои полномочия до тех пор, пока не утратило доверие большинства членов Палаты общин);

- обычаи, регулирующие отношения в палатах и между палатами Парламента (например, замещение вакансий в комитетах Парламента осуществляется пропорционально представительству политических партий в Парламенте).

В случае возникновения противоречия между конституционным обычаем и законом, суд применяет положения закона. Нарушение конституционного обычая влечет не юридические, а политические санкции. Британские суды признают за обычаем качество права, если он отвечает следующим требованиям:

- обязательность отношений, являющихся предметом рассмотрения в суде;
- определенность;
- разумность;
- старинность;
- длительность и регулярность применения.

1.2.4. Доктринальные источники – как дополнительный источник британской Конституции представляют собой труды и мнения по вопросам конституционного права таких авторитетных ученых – юристов как Блэкстон, Бэдждот, Дайен. В случаях пробелов в конституционном регулировании к ним обращаются Парламент и суды.

Для Конституции Великобритании характерно, что ее различные источники регулируют основные конституционные отношения фрагментарно. Многие положения общественного строя деятельности политических партий, ряд социально-экономических прав граждан не урегулированы и зачастую даже не упоминаются.

1.3. Порядок изменения Конституции

Своеобразная форма британской Конституции влечет ряд последствий:

- составляющие ее источники исключают какой-либо особый порядок их принятия, изменения или отмены, то есть они изменяются с соблюдением обычной процедуры в парламенте или в условиях обычного судопроизводства;
- отсутствие конституционного контроля, поскольку невозможно сопоставить издаваемые акты, принимаемые судебные решения с уже существующими парламентскими законами и действующими судебными решениями, если они не обладают повышенной юридической силой.

1.4. Форма правления, государственно-территориальное устройство Великобритании.

По Конституции Великобритания – это сложное унитарное государство, в составе которого имеются такие политические автономии как Уэльс, Шотландия, Северная Ирландия. По форме правления – это парламентская монархия с демократическим политическим режимом и двухпартийной системой.

2. Основы правового статуса личности

В силу своеобразия Конституции Великобритании в конституционном праве этой страны нет единой классификации прав и свобод граждан, как нет и деления прав, свобод и обязанностей на основные, т.е. конституционные и иные. Содержание прав и свобод определяется не столько законом, сколько судебными прецедентами и конституционными обычаями. В результате в Великобритании сложился принцип, согласно которому граждане вправе делать все, что не запрещено правовыми нормами.

Личные права регулируются небольшим числом законов, в числе которых [Билль о правах 1689 г.](#) и [Хабеас корпус акт 1679 г.](#) Основные положения последнего до сего дня составляют основу защиты прав граждан от произвола и включают:

- право задержанного выяснить причины его задержания и потребовать от судьи их проверки в течение 24 часов;
- право считаться невиновным до тех пор, пока его вина не будет доказана судом;
- запрет на получение доказательств вины путем психического и физического давления;
- право на обычный, а не чрезвычайный суд.

Современное законодательство Великобритании предусматривает свободу частной жизни, включающую в себя тайну переписки, телефонных переговоров, защиту от электронных средств контроля за личной жизнью, свободу совести и вероисповедания. Наряду с законодательными и судебными гарантиями этих прав, законодательство о телефонном и телеграфном сообщении предусматривает право полиции в исключительных случаях и с разрешения министра внутренних дел контролировать телефонную и телеграфную связь.

Право собственности в Великобритании означает право на защиту частной собственности в любой ее форме от произвола государства, юридических или физических лиц, запрет на проникновение в жилище без законных на то оснований, без разрешения, выдаваемого судьей.

Законодательная и судебная практика, устанавливая свободу слова, печати, теле- и радиовещания, подробно регламентируют ограничения в отношении таких

свобод, запрещая пропаганду расовой ненависти, публичное распространение сведений, позорящих кого-либо, неуважение к суду, вмешательство в частную жизнь.

Закон обеспечивает свободу собраний и ассоциаций, т.е. право участвовать в публичных митингах, шествиях, демонстрациях, а также право организовывать и участвовать в деятельности политических партий, профсоюзов, других общественных организаций. Эти права британских граждан осуществляются с ограничениями, установленными законами. Так, запрещаются военизированные, фашистские, террористические организации. Установлен запрет на организацию профсоюзов среди сотрудников полиции, органов безопасности, разведки, военнослужащих.

После II Мировой войны в законодательстве были зафиксированы определенные гарантии социально-экономических прав. К их числу относятся право на пособие по безработице, на бесплатное образование в школе, на равную оплату труда, пенсионное обеспечение, бесплатное государственное медицинское обслуживание.

Правовое регулирование гражданства в Великобритании осуществляется законами о гражданстве 1948 года, 1964 и 1981 годов, которые устанавливают следующие категории гражданства:

- Граждане Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии;
- Граждане британских зависимых территорий;
- Граждане британских заморских территорий.

Граждане Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии составляют основную категорию граждан, обладающих всеми правами и свободами, в том числе правом свободного въезда и выезда из страны.

Гражданство британских зависимых территорий – это специфическая правовая связь лиц, проживающих в ряде бывших британских колоний. Такое гражданство не предусматривает право свободного въезда на территорию Великобритании, однако позволяет получить в упрощенном порядке гражданство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. Гражданство зависимых территорий регламентируется Законом Великобритании о гражданстве 1981 года и законами этих территорий такими, как Закон о Британском гражданстве на Фолклендских островах 1983г.

Гражданство британских заморских территорий – это переходный временный правовой статус лиц, которые не приобрели гражданство Великобритании или гражданство британских зависимых территорий в силу Закона о гражданстве 1981 года, то есть до 01.01.1983г.

3. Политические партии и другие общественные объединения Великобритании

3.1. Правовая основа деятельности политических партий состоит из законов, которые регулируют в основном, финансовые аспекты деятельности политических партий. В Великобритании нет отдельного закона о политических партиях. Сам термин «политические партии» в законодательстве отсутствует. Партии функционируют в силу обычая.

3.2. Партийная система

В Великобритании существует многопартийная система (в парламентских выборах 1997 года участвовало 40 партий). Однако большинство в Парламенте попеременно получают 2 основные партии: Консервативная и Лейбористская.

Социальную основу **Консервативной партии Великобритании** составляют крупные финансовые, промышленные и земельные собственники, часть государственных служащих, интеллигенция и рабочей аристократии. Партия выступает за ограничение государственного регулирования, развитие частной инициативы, сокращение государственных субсидий, за денационализацию государственных отраслей экономики (железных дорог).

Лейбористская партия Великобритании – это политическая организация социал-демократического характера, выступающая за построение справедливого демократического общества с динамичной экономикой. Социальная основа партии – наемные работники со средним и малым уровнем доходов. Важнейшую роль в деятельности партии играют ее коллективные члены – профсоюзы.

Партия либеральных демократов создана в 1988 году на базе Либеральной партии. Это центристская партия. Ее социальную основу составляют мелкие и средние предприниматели, часть интеллигенции и государственных служащих. В политике она требует усиления роли Парламента.

Социал-демократическая партия создана в 1981 году вследствие выхода из Лейбористской партии ее правого крыла. По политическим ориентирам она близка к консервативной партии. Существует также региональные партии: Шотландская и Уэльская национальные партии, Юнионистская партия Ольстера и другие.

3.3. Профсоюзы. Около 40% наемных работников в Великобритании состоят членами профсоюзов. 90% членов профсоюза состоят в Британском конгрессе тред-юнионов. В стране нет закона о профсоюзах. Целый ряд актов регулирует отдельные вопросы профсоюзного движения. Представителям профсоюзов дано право участвовать в заседаниях комитетов Парламента совместно с представителями правительства и предпринимателей. Законодательство вводит и ограничивает права профсоюзов при проведении забастовок, запрещает некоторые виды забастовок неполитического характера, предусматривает арест по решению суда забастовочных фондов профсоюзов.

3.4. Предпринимательские союзы. Одним из самых значимых по своему политическому влиянию на государственную власть является Конфедерация британской промышленности, состоящая из собственников предприятий, на которых занята половина экономически активного населения страны. Ее представители участвуют в различных формах в работе Парламента и Правительства, формулируя и отстаивая задачи экономической политики и интересы работодателей.

4. Правовое регулирование институтов непосредственной демократии

В силу господства в Великобритании концепции верховенства Парламента в ней длительное время отвергался такой институт непосредственной демократии, как референдум. А поскольку закона о референдуме до сих пор нет, поэтому единственный общегосударственный референдум, проводившийся по поводу вступления в ЕС, а также, несколько региональных референдумов в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии осуществлялись на основе разовых законов, принимавшихся Парламен-

том. В Великобритании выборы проводятся по мажоритарной системе относительного большинства. Округа по выборам в Парламент одномандатные, выборы признаются состоявшимися при любой явке избирателей. Активное избирательное право предоставляется гражданам, достигшим 18 лет. Пассивное избирательное право предоставляется с 21 года. Регистрация избирателей в списках обязательна. Списки избирателей составляются 1 раз в год на 16 января по данным домовладельцев. Активным и пассивным избирательным правом не обладают:

- священники государственной церкви;
- гражданские служащие, назначенные короной;
- судьи (за исключением мировых);
- злостные банкроты;
- лица, осужденные за мошенничество на выборах, лишаются избирательных прав на срок от 5 до 10 лет;
- лица, отбывающие наказание в виде лишения свободы по приговору суда.

Для выдвижения кандидата в Парламент необходимы подписи 10 избирателей или выдвижение политической партией. Регистрация кандидатов производится при уплате избирательного залога в размере 500 фунтов стерлингов. Избирательных комиссий в стране нет. В общегосударственном масштабе выборами руководит МВД, на местах – чиновники по выборам. Эти обязанности возлагаются на шерифов графств, либо на председателей муниципальных советов.

5. Особенности принципа разделения властей в Великобритании

Принцип разделения властей в Великобритании действует с рядом особенностей:

- положение монарха в системе органов государственной власти, проявляющееся в том, что он является частью каждой из ее ветвей: например, Правительство Ее Величества; Судьи Ее Величества; судебный обвинительный акт от имени монарха; наконец, королевская подпись на законопроекте.
- члены Правительства являются членами Парламента, обладают полномочиями издавать акты делегированного законодательства.
- Палата лордов является одновременно и высшей судебной апелляционной инстанцией страны.
- Лорд-канцлер – это одновременно и спикер Палаты лордов и член Кабинета Министров и Председатель Апелляционного Суда Великобритании.
- Тайный Совет – совещательный и исполнительный орган при монархе является высшей инстанцией для рассмотрения апелляций на решения церковных судов и медицинских трибуналов.

6. Парламент Великобритании

По британской конституционной доктрине глава государства является составной частью Парламента, поэтому он представляет собой триединый орган: монарх, Палата лордов и Палата общин.

6.1. Палата общин состоит из 659 парламентариев, избираемых на 5 лет. Они обладают ограниченным иммунитетом и индемнитетом. Кроме работы непосред-

венно в палате парламентарии обязаны по выходным дням вести прием избирателей в своих округах, принимать их заявления для передачи Парламенту.

Работой Палаты общин руководит ее спикер, избираемый на срок полномочий Палаты от партийной фракции, имеющей большинство мандатов. После чего он формально назначается на эту должность монархом. Спикер имеет право назначать председателей постоянных комитетов, передавать им законопроекты, предоставлять и лишать слова парламентариев, налагать дисциплинарные санкции на депутатов, обеспечивать взаимодействие Палаты общин с Палатой лордов и монархом. В Палате общин создаются постоянные и временные комитеты, которые подразделяются на специализированные, неспециализированные и сессионные, в работе которых велика роль партийных фракций, поскольку парламентарии при обсуждении и голосовании связаны строгой партийной дисциплиной.

Кворум для заседания Палаты общин составляет всего 40 парламентариев.

6.2. Палата лордов после реформы 1999 года сокращена по численности почти в 2 раза и составляет около 600 членов. Отменено наследственное членство.

В состав палаты входят пожизненные пэры. Этот титул присваивается монархом по рекомендации Премьер-министра за выдающиеся заслуги и не передается по наследству. Членами палаты являются так называемые духовные лорды, т.е. архиепископы и епископы англиканской церкви, а также «судебные лорды» - это 11 пожизненно назначенных монархом судей Судебного комитета Палаты лордов, являющихся высшей судебной инстанцией по гражданским делам. В состав этого комитета входят также лица, занимавшие в прошлом высшие судебные должности в стране. За счет этого число «судебных лордов» может достигать 20 человек. Спикера палаты лордов, по предложению Премьер-министра формально утверждает монарх сроком на 5 лет. Кворум для проведения заседаний – 3 лорда. Палата лордов создает комитеты по различным вопросам ее компетенции. Среди них наиболее значимые комитет по науке и технологиям и комитет по вопросам ЕС. К функциям палаты относятся законодательные, судебные и контрольные функции. Последние проявляются в практике вопросов министрам Правительства, а также создание специальных комитетов для изучения вопросов, по итогам работы которых информируется Правительство и население.

6.3. Законодательный процесс в Парламенте состоит в рассмотрении, согласно установленной процедуре, законопроектов, которые могут быть внесены в любую палату. Финансовые законопроекты вносятся только в Палату общин. На практике законопроекты рассматриваются сначала в нижней палате. Монарх в Великобритании обладает правом законодательной инициативы, законопроекты от его имени представляют министры. Более 95% законопроектов, рассматриваемых Парламентом – это законопроекты Правительства. Все законопроекты можно подразделить на 3 группы:

- **публичные билли** – законопроекты, представляющие важное значение и интерес для всего общества. Инициаторами их внесения являются члены обеих палат, а также члены Правительства. Правительственные законопроекты рассматриваются в Парламенте в приоритетном порядке.
- **частные билли** – законопроекты, регулирующие вопросы, касающиеся определенной группы лиц или населения определенной территории. Инициаторами ча-

стных биллей являются местные органы власти или общественные объединения. Вносятся такие законопроекты в Парламент в форме петиций.

- **смешанные билли** – законопроекты, отличающиеся большой общественной значимостью и одновременно затрагивающие интересы определенных групп населения.

Как правило, **первое чтение законопроекта** состоит в зачитывании его названия, тиражировании и раздаче парламентариям. Дискуссии на этой стадии редки. Через две-три недели проводится **второе чтение**, которое начинается с обсуждения общих положений законопроекта. Затем он передается в комитет или несколько смежных комитетов, где парламентарии и эксперты детально, постатейно изучают законопроект, вносят поправки и голосуют по нему. После обсуждения в комитетах, законопроект возвращается в палату для продолжения рассмотрения во втором чтении с рассмотрением и обсуждением поправок и голосованием по ним.

В третьем чтении спикер палаты ставит проект на голосование в целом. Дискуссии на данной стадии проводятся достаточно редко. Для принятия закона необходимо абсолютное большинство голосов общего числа членов палаты. Принятый в нижней палате законопроект направляется в Палату лордов, которая может внести в него поправки. В этом случае их должна обсудить нижняя палата. Верхняя палата может наложить вето на законопроект, которое Палата общин преодолевает простым большинством, но только на другой сессии. Если Палата лордов в течение месяца не рассмотрит законопроект, он вступает в силу без ее согласия.

Наряду с законодательной функцией британский Парламент имеет функции принятия бюджета и контроля за деятельностью Правительства.

Юридически Правительство несет коллективную ответственность перед Палатой общин. Палата общин может потребовать отставки министра. Глава Правительства решает, уйдет ли в отставку все Правительство или конкретный министр. Вопрос о вотуме доверия Правительству является только связанным. Это означает, что он ставится самим Правительством в связи с предлагаемым им законопроектом.

7. Глава государства

Монарх Великобритании будучи главой государства является частью каждой из ветвей государственной власти. Фактически же монарх не участвует в законодательствовании, поскольку не применяет право вето, а также не обладает исполнительной властью, так как страной руководит Правительство Его Величества. Монарх не подлежит политической ответственности в связи с управлением государством, равно как не подлежит уголовной, административной и гражданской ответственности.

Юридически принадлежащие монарху значительные полномочия образуют так называемую **королевскую прерогативу**. В конституционном праве Великобритании различают прерогативы личные и политические.

Личные прерогативы – это права, обеспечивающие королевские иммунитеты и право собственности.

Политические прерогативы монарха в сфере внутренней политики подразделяются на прерогативы в области управления, судебной сфере и законодательстве.

К прерогативам в сфере управления относится право назначать и увольнять членов Правительства, назначение высших духовных иерархов, полномочия в области обороны, жалование почетных званий и другое. Судебные прерогативы заключа-

ются в наличии у монарха права помилования. Прерогативы в области законодательства – это право монарха созывать и распускать Парламент, а также право подписи законопроектов и обладание абсолютным вето.

В области внешней политики королевские прерогативы состоят в следующем: 1) праве объявления и заключения мира; 2) праве заключения международных договоров; 3) принятии решения по аннексии и уступке территории; 4) направлении и аккредитации дипломатических представителей; 5) право на признание зарубежных государств и правительств. Политические прерогативы монарха осуществляются по совету и при участии министров Правительства. Это «спящие прерогативы». Все акты, исходящие от монарха, подлежат контрассигнации Премьер-министром, без чего они не действительны.

С XIII века при монархе существует **Тайный совет**, в состав которого входят члены Правительства, спикер Палаты общин, архиепископы, послы в зарубежных странах, члены королевской семьи. От имени Тайного совета монарх издает приказы и прокламации, которыми оформляются решения Кабинета министров. Созыв и роспуск Парламента, объявление войны и мира, выступления монарха по торжественным случаям, облакаются в форму прокламации. Решения по вопросам права и управления принимаются в форме приказов. Тайный совет создает различные комитеты, важнейший из которых Судебный комитет, являющийся апелляционной инстанцией на решения церковных судов и трибуналов различных профессиональных организаций.

8. Правительство Великобритании

Исполнительная власть в Великобритании фактически осуществляется **Правительством Его Величества** состоящим из 75-80 членов. Характерным для Правительства является то, что оно не собирается на заседания в полном составе и не принимает решений. Премьер-министр из числа членов Правительства формирует **Кабинет министров** из 18-23 человека для обсуждения и принятия решений по наиболее важным вопросам внутренней и внешней политики. В последние годы в политической жизни Великобритании появилось такое понятие, как «Внутренний Кабинет», в состав которого входят несколько министров, пользующихся особым доверием Премьер-министра. «Внутренний Кабинет» принимает решения от имени Кабинета министров.

Основные функции Кабинета министров состоят в следующем:

- окончательное определение политического курса государства, выносимого на утверждение в Парламент;
- осуществление контроля за аппаратом исполнительной власти;
- координация и распределение сфер деятельности министерств и ведомств.

Важнейшая роль в управлении страной отводится Премьер-министру, который назначается монархом. Обычно монарх назначает лидера партии, победившей на выборах.

В 1957, 1963 и 1974 гг. в силу разногласий в правящей партии по кандидатуре лидера, монарх принимал решение самостоятельно. Функции и полномочия Премьер-министра не определяются законом. Они вытекают из политических традиций и конституционных обычаев. **К функциям Премьер-министра относятся:**

- формирование Правительства и руководства его деятельностью;
- представление на подпись монарху правовых актов и их контрассигнация;

- предложение монарху о роспуске Палаты общин и назначение выборов;
- представление Правительства в Парламенте во время дебатов и ответов на вопросы парламентариев.

В целях исполнения законов Правительство принимает нормативные акты. Причем, эти акты принимаются от имени отдельных министров. Парламент также делегирует Правительству право принимать акты, имеющие силу закона, которые также принимаются как акты министров. За этими актами устанавливается парламентский контроль. Они должны быть представлены Парламенту до или после их принятия. Актов делегированного законодательства в Великобритании применяется в десятки раз больше, чем законов.

Вопросы для самоконтроля:

1. В чём заключаются особенности Конституции Великобритании?
2. Дайте характеристику источников Конституции Великобритании.
3. Чем регулируются в Великобритании вопросы гражданства?
4. Каковы особенности партийной системы в Великобритании?
5. Какова роль профсоюзов и Конфедерации британской промышленности в политической системе Великобритании?
6. В чём заключаются особенности избирательного права Великобритании?
7. Охарактеризуйте состав и функции Тайного совета при монархе Великобритании.

Тема 16. Основы конституционного права Германии

1. Конституция Германии (разработка, принятие, основные черты Конституции, правовая охрана Конституции).
2. Основы правового статуса личности (конституционные принципы регулирования личных, политических, социально-экономических прав, свобод, обязанностей, регулирование вопросов гражданства).
3. Конституционно-правовое регулирование организации и деятельности политических партий.
4. Федеральная законодательная власть (порядок формирования Бундестага и Бундесрата, их структура и полномочия).
5. Федеральная исполнительная власть (Федеральный Президент, Федеральный канцлер, Правительство, порядок избрания, полномочия).

1. Конституция Германии

1.1. Разработка и принятие конституции

В августе 1948 года в оккупированной войсками США, Великобритании и Франции Западной Германии было проведено совещание министров юстиции всех западногерманских земель, в котором приняли также участие крупнейшие немецкие специалисты в области конституционного права. На этом совещании, получившем название «Конституционного конвента», была разработана позиция правительств германских земель по разработке конституции и принято решение о создании Парламентского совета для выработки проекта Конституции западногерманского государства. В состав этого органа вошли депутаты ландтагов всех 12 западногерманских земель, пропорционально численности представленных в земельных парламентах партий. В составе Парламентского совета было 65 депутатов с правом решающего голоса и 5 (от Западного Берлина) с совещательным голосом. Наибольшее количество мандатов – по 27 получили СДПГ, а также ХДС – ХСС. Председателем Парламентского совета был избран К. Аденауэр – лидер ХДС. Парламентский совет, выполнявший функции учредительного собрания, по существу таковым не был, поскольку не получил полномочий от избирательного корпуса. Работа Парламентского совета проходила под контролем оккупационных властей. Подготовленные разделы проекта конституции направлялись военным губернаторам зон оккупации, которые фактически их утверждали. 8 мая 1949 года Парламентский совет принял весь Основной закон (53 – за, 12 – против). 12 мая проект был одобрен военными губернаторами и направлен для ратифицирования в ландтаги земель. Он не был одобрен только ландтагом Баварии. 23 мая текст Основного закона был опубликован, а на следующий день вступил в силу. Так родилась Федеративная Республика Германия. 2 октября 1990 года на основе ст.23 Основного закона ФРГ и межгосударственного договора произошло присоединение к ФРГ ГДР. В силу этого, Основной закон ФРГ стал Конституцией, Основным законом для всей Германии.

1.2. Основные черты Конституции Германии

Основной закон состоит из Преамбулы и 14 разделов (3 из них включены в процессе внесения поправок).

В Преамбуле содержится положение о том, что учредителем Основного закона является немецкий народ, который, принимая Основной закон, руководствовался стремлением служить всеобщему миру. В Преамбуле дается полный список немецких земель и констатируется, что в землях на основе свободного самоопределения окончательно утвердили единство и свободу Германии. (Новая редакция Преамбулы была принята после присоединения ГДР).

I раздел Основного закона называется «Основные права», что подчеркивает базисный характер данного института.

Основные права составляют стержень конституционного порядка ФРГ. Обеспечению и охране основных прав служит вся организация государственной власти.

Второй раздел «Федерация и земли» содержит закрепление основ конституционного строя ФРГ, в нем дается конституционная характеристика Германского государства, определяются принципы взаимоотношений федерации и ее субъектов, закрепляется право на местное самоуправление, устанавливаются конституционные основы германской внешней политики, и участия ФРГ в ЕС.

III, IV, V и VI разделы устанавливают основы организации и деятельности федеральных органов: Парламента, Президента, Правительства. Введенный позже раздел IV-а регламентирует статус Совместного комитета.

В разделах VII, VIII и VIII-а регламентируется законодательная и исполнительная деятельность Федерации, определены общие задачи Федерации и ее субъектов.

В разделе IX определяется организация судебной власти, и закрепляются конституционные принципы отправления правосудия в ФРГ.

X раздел Основного закона именуют в ФРГ «финансовой конституцией», поскольку здесь содержится подробное регулирование финансовых отношений между Федерацией и ее субъектами, а также доходов и расходов Федерации.

Раздел X-а содержит регламентацию мер на случай состояния обороны.

XI раздел – это «Переходные и заключительные положения», где устанавливаются возможности обладания гражданством ФРГ, отдельные вопросы изменения территориального деления государства, действия правовых норм, принятых до вступления Основного закона в силу и ряд других положений.

Основной закон ФРГ 1949 года сохраняет определенную преемственность с предшествующим конституционным развитием страны. Согласно ст. 140 Основного закона составной его частью являются статьи 136 – 141 Конституции Германии 1919 года, которые регулируют взаимоотношения государства и церкви.

Конституция ФРГ исходит из принципов демократии, разделения властей, равенства, справедливости. По форме правления ФРГ является парламентарной республикой.

Республиканский принцип закрепляется в ст.28, где говорится, что «конституционный строй в землях должен соответствовать принципам республиканского, демократического и социального правового государства»

Характеризуя ФРГ как демократическое государство, Основной закон в ст.20 устанавливает: «Вся государственная власть исходит от народа. Она осуществляется народом путем выборов и голосования, а также через специальные органы законодательства, исполнительной власти и правосудия». Конституция отдает предпочтение не прямой демократии (референдуму, народному опросу и инициативе), а представительной демократии. Ст.29 Основного закона устанавливает, что проведение

референдума, а также всенародного опроса и осуществление народной инициативы допускается лишь в связи с изменением территориального деления Федерации, что резко ограничивает возможности их применения.

Основной закон, характеризуя ФРГ как правовое государство, закрепляет следующие конституционные принципы:

- верховенство Конституции и верховенство закона (ст. 20);
- обязательность закрепленных в Конституции основных прав для законодательной власти и правосудия. Основные права являются непосредственным действующим правом (ст.1);
- учреждение независимого суда (ст. 97) и запрещение создания чрезвычайных судов (ст.101);
- запрет придания закону обратной силы (ст. 103);
- приоритет общепризнанных норм международного права, которые становятся составной частью федерального права, непосредственно порождают права и обязанности для проживающих на территории ФРГ лиц (ст. 25).

Положение о социальном государстве развивается в нормах о том, что собственность обязывает, пользование ею должно служить общему благу, земля, ее недра, природные богатства могут быть обобществлены в различных формах только законом. Только закон, а не суд устанавливает при этом размер и вид возможной компенсации. ФРГ как социальное государство берет на себя ответственность за доступность каждому образования, жилья, медицинской помощи, продовольствия, существует развитая сеть социальной поддержки населения государством.

Согласно ст. 20 Основного закона – **Германия федеративное государство**. Принцип федерализма один из основополагающих принципов Конституции. Нерушимость федеративного устройства государства гарантирована ст. 79, согласно которой не допускается изменение положений Основного закона, затрагивающих деление Федерации на земли и сотрудничество земель.

Во внешнеполитической сфере Основной закон устанавливает запрет на действия, способные нарушить мирное сосуществование народов, в частности, предпринимаемые с целью подготовки и ведения агрессивной войны. Такие действия согласно ст. 26 уголовно наказуемы.

Согласно новой редакции ст. 23, участие ФРГ в ЕС базируется на общих принципах демократии, правовой и социальной государственности. Федерация может путем издания федерального закона, одобренного Бундесратом, передавать Е.С. свои суверенные права. По всем вопросам деятельности Е.С. федеральное правительство обязано незамедлительно информировать Бундестаг и Бундесрат. В частности, до начала своего участия в принятии правовых актов Е.С., федеральное правительство должно предоставить Бундестагу возможность дать по ним свое заключение. Если вопрос входит в сферу исключительной компетенции земель или затрагивает их интересы, обязательно учитывается заключение Бундесрата.

1.3. Изменения и дополнения к Основному закону. Несмотря на то, что Основной закон ФРГ относится к конституциям жесткого типа, за период его действия было изменено более 100 статей из 146, добавлены 3 новых раздела и исключены ряд статей. Согласно ст. 79 изменения и дополнения в Основной закон могут быть внесены Конституционным законом, который принимает 2/3 голосов обеих палат парламента. Последние серьезные изменения Основного закона были осуществлены

в 1994 году после объединения Германии и подписания Маастрихтского договора о Е.С. Была изменена Преамбула (изъято положение о временном характере Основного закона), принята новая редакция ст. 23 о участии ФРГ в деятельности Е.С., увеличен численный состав обеих палат парламента.

1.4. Охрана Основного закона ФРГ осуществляется Федеральным конституционным судом, который проверяет законы на предмет их формального и материального соответствия Основному закону. Правовой основной организацией и деятельность ФКС являются ст. 92-94 Основного закона, а также Федеральный закон о Конституционном суде 1951 года. Являясь основной частью судебной власти, ФКС принимает имеющие обязательную силу решения по делам, связанным с оценкой действительности правовых норм. Конституционное судопроизводство обеспечивает каждому возможность отстаивать и защищать свои права в устном состязательном процессе. ФКС состоит из двух сенатов, по восемь судей в каждом. Три судьи в каждом сенате избираются из числа судей пяти высших Федеральных судов. Судьи ФКС избираются в равной пропорции палатами Парламента. Для избрания необходимо большинство в 2/3 голосов. Президент ФКС и его заместитель избираются Бундестагом и Бундесратом. Избранные на должность судьи назначаются актом Федерального президента. Кроме традиционных для органа конституционного контроля полномочий, ФКС:

- выносит решения по так называемым квазиуголовным делам о лишении конституционных прав граждан, использующих эти права против свободного демократического порядка;
- решает вопросы об антиконституционности, т.е. запрещении политических партий и др. объединений;
- выносит решение об освобождении от должности Федерального Президента, в связи с обвинением, возбужденным против него Парламентом;
- рассматривает жалобы на решения Бундестага, касающиеся выборов, порядка проведения референдума.

2. Основы конституционного статуса личности

Основной закон ФРГ исходит из естественной принадлежности человеку его прав, которые не создаются конституцией, а признаются ею. **Новацией в немецкой конституционной истории является то, что основные права являются непосредственно действующими, а также то, что все ветви государственной власти связаны основными правами.**

Основной закон ФРГ устанавливает, что каждый имеет право на всестороннее развитие личности, использование прав и свобод, поскольку он не нарушает прав других и не посягает на конституционный строй, не создает угрозы существованию федерации и земель, не нарушает законы нравственности. В противном случае, равно как и при злоупотреблении, свободой слова, собраний, объединения, правом собственности или др. правами лицо или объединение может быть лишено определенных прав ФКС. Ограничение конституционных прав возможно также законом, имеющим общий характер (о Ч.П., об обороне).

Конституция Германии уделяет большое внимание политическим и личным правам, в сравнении с социально-экономическими. Провозглашая принцип равноправия, Основной закон устанавливает равенство всех перед законом, равноправие

независимо от пола, расы, национальности, а также невозможности привилегий или ограничений в связи с происхождением, языком, родством, местом рождения, религиозными или политическими взглядами.

Конституция устанавливает важнейшие политические права и свободы. Это, прежде всего свобода мнений, гарантируется свобода печати и передачи информации. Гарантии этих прав обеспечиваются запрещением цензуры. Ст.8 Основного закона предоставляет право всем немцам собираться мирно и без оружия, без предварительного заявления или разрешения. Для собраний под открытым небом установлены ограничения в Законе о собраниях 1953 года. Согласно ст. 9 Конституции, все немцы имеют право создавать союзы и общества. Объединения, цели и деятельность которых противоречат уголовным законам или направлены против конституционного строя или против идеи взаимоотношения между народами, запрещаются. В Основном законе ФРГ нет статьи, закрепляющей право гражданина на участие в делах общества и государства, но ст.ст. 20,28,29 закрепляют институты непосредственной и представительной демократии, принадлежность всей государственной власти народу. Ст.38 устанавливает, что выборы являются всеобщими, прямыми, равными, свободными при тайном голосовании.

Конституция гарантирует каждому свободное развитие личности, право на жизнь и физическую неприкосновенность, свободу личности, свободу передвижения, неприкосновенность жилища, тайну переписки, всех видов связи, свободу совести и вероисповедания, Эти права и свободы могут быть ограничены на основании оговорок, содержащихся в ст.ст. 10и 13 Основного закона, а также текущим законодательством.

Конституционные принципы, относящиеся к социально-экономическим правам, весьма существенно дополнены текущим законодательством. Устанавливается свобода выбора профессии, места работы, места получения образования. Принудительный труд допускается только при лишении свободы по приговору суда. Конституция содержит гарантии права собственности и права наследования, допуская возможность отчуждения и обобществления собственности на возмездной основе. Согласно принципам социального государства установлено, что собственность должна служить общему благу. Гарантией духовной свободы в Германии является освобождение ее от опеки государства Согласно ст.5 Основного закона – искусство, наука, исследования и преподавание свободны. Школьное образование находится под контролем государства. Основной закон ФРГ достаточно скупое говорит об обязанностях граждан. Поскольку брак и семья находятся под особой защитой государства, Конституция устанавливает обязанность родителей заниматься воспитанием и уходом за детьми. Закрепляется также обязанность воинской службы для мужчин с 18 лет, а также альтернативная служба для лиц, отказывающихся от воинской службы по своим убеждениям.

Основной закон ФРГ проводит различие между всеобщими правами человека и гражданскими правами, которыми обладают только немцы. Особенностью закона ФРГ является то, что в нем не употребляется термин «граждане». Ст.116 Конституции устанавливает, что немцем является каждый, кто обладает гражданством ФРГ, а также беженцы или перемещенные лица немецкой национальности, супруги или потомки одного из этих лиц. Таким образом, термин «немец» в правовом отношении сегодня идентичен термину «гражданин ФРГ». Ст. 16 Основного закона запрещает лишение Германского гражданства. Немец не может быть выдан иностран-

ному государству. **Регулирование вопросов гражданства отнесено к ведению федерации.** Подробно вопросы гражданства урегулированы в Законе о государственной принадлежности 1913 года. Гражданство ФРГ приобретается в основном по рождению. Ребенок приобретет германское гражданство, если один из родителей является немцем. Иностранцы приобретают гражданство в порядке натурализации. Причем, иностранцы должны быть дееспособны по законам своей страны, вести безупречный образ жизни, иметь жилище, быть в состоянии содержать себя и близких. Утрачивается гражданство по двум основаниям: 1) приобретение иностранного гражданства; 2) выход из гражданства. Выход осуществляется по ходатайству заинтересованного лица. Выход из гражданства считается недействительным, если лицо не приобрело в течение года иностранное гражданство. Некоторые категории немцев не имеют права на выход из гражданства (судьи, солдаты, военнообязанные, не прошедшие срочной службы, некоторые чиновники).

3. Конституционно-правовое регулирование организации и деятельности политических партий

В Германии основы правового статуса партий, их организационные принципы и задачи урегулированы Конституцией и специальным **Законом о партиях от 24 июля 1967 года.** В них партия определяется как объединение граждан, длительное время, оказывающее влияние на формирование политической воли народа, выдвигающее кандидатов в представительные органы федерации или земель. Ст. 21 Основного закона ФРГ устанавливает, что партии могут свободно образовываться (для этого не требуется разрешения или уведомления). Их внутренняя организация должна соответствовать демократическим принципам. Партии обязаны представлять публичный отчет об источниках и использовании своих средств, а также о своем имуществе. Партии, которые по своим целям или поведению своих сторонников, стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя либо устранить его, либо поставить под угрозу существование ФРГ – неконституционны. Вопрос о неконституционности решает ФКС. Закон рассматривает партию как необходимую составную часть основ свободного демократического строя. В соответствии с законом в ФРГ установлена многопартийность и равное общественное положение партий. Закон о партиях закрепляет правовые условия, необходимые для создания и деятельности партий, в частности, наличие письменного устава и программы, территориальный принцип создания, демократическая структура, т.е. выборность руководящих органов, индивидуальное членство. Если в течение 6 лет партия не выдвигает кандидатов в Бундестаг или ландтаги земель она утрачивает права партии. В ФРГ имеет место практика государственного финансирования политических партий, для чего со всех немцев, имеющих право голоса взимается налог в размере 5 марок. Эти средства могут расходоваться партиями только на возмещение расходов на избирательную кампанию.

В ФРГ существуют около ста политических партий. Из них на последних выборах в Бундестаг участвовали 40. При этом 5% заградительный барьер преодолели только 6 из них.

Одной из двух крупнейших партий ФРГ является **Христианско-демократический союз (ХДС)** – основан в 1945 году будущим первым Канцлером ФРГ К.Аденауэром. Это правоцентристская партия, главной опорой которой являются представители крупного и среднего финансово-промышленного и торгового

капитала. Основу идеологической платформы ХДС составляет католическое социальное учение, сформулированное в XX веке в «социальных энцикликах» римских пап Пия X и Иоанна XXIII, а также неолиберальные концепции Канцлера Эрхарда и др. немецких экономистов, выразившихся в доктрине «социально-ориентированного рыночного хозяйства». В Бундестаге, кроме последнего созыва, эта партия имела самую крупную фракцию, а ее лидер чаще всего занимал пост Канцлера ФРГ.

Очень близкой к ХДС по идейно-политическим воззрениям является **Христианско-социальный союз**. Эта партия действует в пределах одной земли – Баварии. За идентичность взглядов и программных установок, ее иногда именуют Баварским филиалом ХДС. На федеральном уровне она образует единый блок с ХДС. В Бундестаге на протяжении полувека существует единая фракция: ХДС – ХСС.

Левосторонней партией является **социал-демократическая партия Германии**. Она образована в XIX веке и на сегодня самая многочисленная. До 1945 года ее идеологией был марксизм меньшевистского толка. В последний период она отошла от марксизма, и характеризует себя как реформистский союз старых и новых социальных движений. Наряду с признанием парламентской демократии и социального рыночного хозяйства, для СДПГ характерно стремление к ограничению экономической власти крупного капитала и достижение большего социального равенства и справедливости, наконец, она за эволюционный путь к социализму без революционных изменений ХДС – ХСС и оппозиционная им СДПГ по очереди формировали и возглавляли правительство ФРГ. Однако для получения большинства в Бундестаге, они, как правило, блокировались с небольшой центристской **партией Свободных демократов (СВДП)**. В Бундестаге последнего созыва эту роль выполняет **левая экологическая партия – «Зеленые – Союз-90»**, которая блокировалась с СДПГ. Исходя из этой особенности, **партийную систему Германии называют системой двух с половиной партий**.

На левом фланге политического спектра находится **Партия демократического социализма**. Это правопреемница СЕПГ выступает за «средний путь» между капитализмом и социализмом. Пользуется большим влиянием в восточных землях ФРГ.

На крайне правых позициях стоит **Республиканская партия**. Ей присущи национализм, требование выдворения из ФРГ иностранных рабочих, на которых возлагается вина за безработицу, преступность и другие социальные проблемы.

4. Федеральная законодательная власть

В настоящее время среди немецких государствоведов нет единой точки зрения по поводу структуры Парламента ФРГ. Одни из них считают, что Парламент ФРГ однопалатный и им является Бундестаг. Бундесрат в связи с особым способом его формирования они не считают палатой, предлагая рассматривать его как орган представительства исполнительной власти земель. Другие юристы рассматривают Бундесрат в качестве полноправной верхней палаты Парламента.

4.1. Бундестаг по избирательному закону состоит из 656 депутатов. Половина депутатов избирается по одномандатным округам, другая половина по земельным спискам партий. При выборах используется смешанная уравновешенная избирательная система. В одномандатных округах депутаты избираются по мажоритарной системе относительного большинства. Поскольку в Германском парламентском праве нет понятия «сессии парламента», поэтому Бундестаг считается находящимся

в состоянии постоянной сессии. Палата созывается на пленарное заседание ее Председателем (Президентом Бундестага) по мере необходимости. Руководящие органы палаты: Президиум Бундестага и Совет старейшин. Наиболее велика роль Совета старейшин, который состоит из Президента и Вице-президентов Бундестага и 24 членов, назначаемых партийными фракциями пропорционально их численности. Совет согласовывает между фракциями распределение мест в комитетах Бундестага, назначает председателей комитетов и их заместителей. Совет утверждает план пленарных заседаний палаты на перспективу и повестку дня очередных заседаний, утверждает проект бюджета Бундестага. Бундестаг образует отраслевые, особые и следственные комитеты. Партийные фракции образуют партии, имеющие не менее 5% членов Бундестага. В компетенцию Бундестага входит законотворчество, утверждение федерального бюджета, избрание федерального Канцлера, парламентский контроль за деятельностью Правительства, ратификация международных договоров, принятие решений об объявлении состояния обороны.

4.2. Бундесрат, согласно ст.50 Основного закона ФРГ, - это федеральный орган, посредством которого земли участвуют в законодательстве, управлении Федерацией и в делах ЕС. Бундесрат не выборный орган. Ст.51 Основного закона устанавливает, что Бундесрат состоит из членов правительств земель, которые их назначают и отзывают. Каждая земля располагает не менее чем тремя голосами. Земли с населения свыше двух миллионов жителей имеют 4 голоса, свыше 6 миллионов – 5 голосов, свыше 7 млн. – 6 голосов. Бундесрат не имеет определенного срока полномочий, он не может быть распущен. Состав Бундесрата меняется по частям, в зависимости от итогов выборов в ландтаги земель и формирования новых правительств. Руководит деятельностью Бундесрата председатель, избираемый на 1 год. По Конституции Председатель Бундесрата замещает Федерального Президента, когда тот не может исполнять свои функции. Бундесрат обладает полномочиями в сфере управления, делах Евросоюза, обладает правом законодательной инициативы, его участие в принятии конституционных и федеративных законов обязательно. Не утверждение Бундесратом обычных законов, принятых Бундестагом, влечет повторное их рассмотрение в Бундестаге. Бундесрат при некоторых условиях может стать единственным законодательным органом в Федерации. Согласно ст.81 Основного закона по требованию Федерального правительства Президент ФРГ может объявить **состояние законодательной необходимости** в двух случаях:

- если Бундестаг отклоняет правительственный законопроект, несмотря на то, что Канцлер связал с ним вопрос о доверии;
- если при постановке вопроса о доверии Канцлер не получил большинства голосов в Бундестаге, а Бундестаг, не будучи распущенным, отклоняет законопроект, признанный Федеральным Правительством неотложным.

В этих случаях Бундесрат вправе принять закон самостоятельно. Состояние законодательной необходимости может быть введено на срок до 6 месяцев. Особенностью компетенции Бундесрата является то, что он, в отличие от Бундестага, участвует в осуществлении исполнительной власти Федерации. В согласии Бундесрата нуждаются многие акты Федерального Правительства, издаваемые на основе федеральных законов, а также общие административные предписания Правительства, адресованные землям. Бундесрат дает согласие Правительству на применение федерального принуждения в отношении земель, в случаях невыполнения ими своих

конституционных обязанностей. Наряду с Правительством, Бундесрат участвует в федеральном надзоре за землями.

4.3. Законодательный процесс. Государственное право ФРГ различает три вида законов: конституционные, федеративные и обычные. Правом законодательной инициативы обладают: Федеральное Правительство, депутаты Бундестага и члены Бундесрата. Депутаты Бундестага вносят законопроекты либо от имени фракции, либо группой не менее 5% от числа депутатов палаты. Члены Бундесрата вносят законопроекты тоже группой от субъекта федерации. Все законопроекты вносятся на рассмотрение Бундестага, но правительственные сначала направляются в Бундесрат, который может сделать свои замечания. Законопроекты Бундесрата передаются в Бундестаг через Правительство, поскольку оно обязано высказать по ним свои рекомендации.

Обыкновенные законы принимаются только Бундестагом простым большинством голосов. Бундесрат имеет право протеста по таким законам, которое Бундестаг преодолевает простым большинством.

Федеральные законы принимаются простым большинством в Бундестаге, но по этим законам необходимо обязательное согласие Бундесрата. Конституционные законы принимаются квалифицированным большинством Бундестага и таким же большинством Бундесрата. По федеративным и конституционным законам Бундесрат может применить право вето. В таких случаях создаются согласительные комиссии, которые вырабатывают вариант закона приемлемый для обеих палат Парламента. Бундестаг вправе делегировать органам исполнительной власти полномочия по изданию актов, входящих в сферу законодательной компетенции федерации. При делегировании полномочий касающихся общегосударственных средств связи, транспорта и по некоторым другим вопросам необходимо согласие Бундесрата.

4.4. Парламентский контроль. Парламент ФРГ осуществляет контроль за деятельностью исполнительной власти. Бундестаг может вынести, так называемый, конструктивный вотум недоверия главе правительства – Федеральному Канцлеру. Канцлер может самостоятельно поставить вопрос о доверии Правительству. При недоверии Правительству возможно избрание Бундестагом по предложению Президента другого Канцлера или роспуск Бундестага указом Президента. Роспуск Бундестага Президентом возможен, если новый Канцлер не будет избран в течение 21 дня.

4.5. Совместный комитет. В 1968 году в Основной закон ФРГ был включен раздел IV-а, согласно которому предусматривается создание совместного комитета, состоящего из 48 членов. 2/3 состава совместного комитета назначаются Бундестагом на основе пропорционального представительства фракций в нижней палате. Остальной состав совместного комитета – это члены Бундесрата (по одному от каждой земли). В период состояния обороны, объявляемого Президентом ФРГ с согласия Канцлера, совместный комитет замещает Парламент Германии (только Основной закон ФРГ не может быть изменен этим органом).

5. Федеральная исполнительная власть осуществляется Президентом и Правительством.

Фактически исполнительную власть осуществляет Правительство, поскольку Президент – как глава государства, обладая значительными полномочиями, может издавать акты только при контрасигнатуре их Канцлером или министром.

Президент ФРГ избирается на 5 лет особым органом – Федеральным собранием, состоящим из членов Бундестага и такого же числа членов, избранных ландтагами земель, пропорционально их представительству в Бундесрате. Для избрания в первых двух турах необходимо абсолютное большинство, в третьем туре – простое большинство. **Федеральный Канцлер** избирается Бундестагом по предложению Президента. Кандидатом может быть лидер партии или коалиции, имеющей в Бундестаге большинство мандатов. Если кандидат, предложенный Президентом, не получит абсолютного большинства голосов, Бундестаг может выдвинуть свою кандидатуру Канцлера. Во втором туре достаточно относительного большинства голосов. На практике подобного не было.

В назначении федеральных министров Бундестаг не участвует. **Министры назначаются Президентом по предложению Канцлера и несут перед ним ответственность.**

Положение Канцлера, министров, порядок работы правительства регулируются специальным регламентом, утвержденным Президентом. Роль Канцлера в исполнительной власти ФРГ настолько велика, что **эту страну иногда именуют «канцлерской республикой».**

Вопросы для самоконтроля:

1. Каков порядок принятия и структура Основного закона Германии?
2. Назовите важнейшие основы конституционного строя Германии.
3. Охарактеризуйте партийную систему Германии.
4. Как осуществляется конституционный контроль в Германии?
5. Почему Германию нередко именуют «канцлерской республикой»?
6. Каковы особенности законодательного процесса в Германии?
7. В каком случае Основной закон Германии предусматривает создание Бундестагом и Бундесратом совместного комитета? Каков его состав и полномочия?

Тема 17. Основы конституционного права Китайской Народной Республики

1. Характеристика Конституции КНР (порядок разработки, принятия, структура, основы конституционного строя).
2. Конституционные основы правового статуса граждан КНР (отрицание концепции «естественных прав», дифференциация прав и свобод по социально-классовому признаку, приоритетность социально-экономических прав и свобод, конституционное и законодательное регулирование гражданства).
3. Правовой статус политических партий и других общественных объединений КНР.
4. Избирательное право и избирательная система КНР.
5. Высшие органы государственной власти КНР.
6. Государственный совет КНР.
7. Центральный военный совет КНР.

1. Характеристика Конституции КНР

Главный источник конституционного права КНР – это Конституция КНР 1982 года, состоящая из введения и 4-х глав, объединяющих 138 статей. Проект Конституции разрабатывался в течение двух лет конституционной комиссией, созданной ЦК КПК. Затем проект прошел полугодовое всенародное обсуждение. После чего Конституция была принята Всекитайским собранием народных представителей.

Во введении дается краткая характеристика пути, пройденного Китаем, и ставится задача социалистической модернизации общества. Говорится о роли таких личностей в истории Китая, как Сунь-Ятсен, Мао-Цзедун, Дэн Сяопин. Введение содержит характеристику Конституции как основного закона, наделенного высшей юридической силой, которым должны руководствоваться все в государстве. Введение констатирует, что Конституция зафиксировала результаты борьбы народов Китая, определила основной строй и задачи государства. Во введении сформулированы 5 принципов внешней политики КНР:

- взаимное уважение суверенитета и территориальной целостности;
- взаимное ненападение;
- невмешательство во внутренние дела друг друга;
- равенство и взаимная выгода;
- мирное сосуществование.

При этом устанавливается, что Китай «решительно выступает против империализма, гегемонизма и колониализма».

Первая глава Конституции «Общие положения» содержит характеристику государственного строя КНР как социалистического, роли государства и народа, принципов деятельности государственных органов, принципов национальной политики, экономической системы, функций государственных органов. Излагается также система административно-территориального деления страны, и регулируются основы статуса иностранцев.

Ст.1 Конституции определяет сущность КНР как «социалистического государства демократической диктатуры народа, руководимого рабочим классом и ос-

нованного на союзе рабочих и крестьян». В Конституции провозглашается принадлежность всей власти в стране народу и установлена форма ее осуществления: «через ВСНП и местные народные собрания различных ступеней». Сформулировано также особое место представительных органов власти в механизме государства, заключающееся в том, что «Все государственные, административные органы, а также органы суда и прокуратуры формируются собраниями народных представителей, ответственны перед ними и им подконтрольны» (ст.3).

Эта же статья устанавливает **общий принцип деятельности государственных органов – демократический централизм**. Тем самым закрепляется социалистическая модель осуществления государственной власти, основанная на полновластии представительных органов типа советов и отвергающая принцип разделения властей.

Конституция закрепляет основные принципы и формы осуществления национальной политики, провозглашает равенство всех национальностей, запрещает любую дискриминацию по национальному признаку, закрепляет курс на ускоренное развитие районов, где проживают национальные меньшинства. Статьи с 6 по 18 Конституции КНР определяют основные черты экономической системы Китая. Закрепляется множественность форм собственности.

Основой социалистической экономической системы, согласно ст.6 Конституции, является общественная собственность, которая выступает в форме «общенародной собственности и коллективной собственности трудящихся масс», при которой «ликвидируется эксплуатация человека человеком», осуществляется принцип «от каждого по способностям – каждому по труду». Сектор экономики, основанный на государственной собственности, определен как «руководящая сила в народном хозяйстве». Согласно ст.11 Конституции «Государство допускает существование и развитие частного сектора в пределах, установленных законом». Допускается индивидуальная собственность городских и сельских тружеников. Однако, прочие формы собственности рассматриваются Конституцией лишь как «дополнение к социалистической экономике, основанной на общей собственности». Поправки, внесенные в Конституцию в 90-е годы, заменили ранее существовавший Конституционный принцип всеобъемлющего планирования на новый принцип государственного макрорегулирования. Согласно ст.15 Конституции экономика Китая развивается на основе сочетания социалистического рыночного хозяйства и государственного макрорегулирования. Конституционное закрепление получила политика государства на привлечение иностранного капитала в экономику. В соответствии со ст. 18 Конституции создаются совместные предприятия с участием иностранного капитала, а также предприятия, основанные полностью на иностранном капитале. Согласно изменениям внесенным в Конституцию КНР в 2004 году, частная собственность признается равноправной с другими формами собственности, что фактически изменяет сущность социализма в КНР.

Вторая глава Конституции КНР посвящена основам конституционного статуса граждан КНР. В ней сформулировано понятие гражданства КНР, провозглашаются основные права и свободы граждан, их конституционные обязанности, а также гарантии прав и свобод.

Самой большой по объему главой Конституции КНР является **III глава «Государственная структура»**, состоящая из 7 разделов, в которых закрепляется система, порядок формирования, правовое положение государственных органов: ВСНП, Государственного Совета, Председателя КНР, Центрального военного совета, мест-

ных собраний народных представителей и местных народных представительств, органов самоуправления в административных автономиях, органов суда и прокуратуры.

IV глава Конституции посвящена государственной символике КНР.

Конституция КНР 1982 года является «жесткой». Согласно ст.64 изменения в нее вносятся по предложению Постоянного комитета ВСНП или 1/5 общего числа депутатов ВСНП и принимаются квалифицированным большинством в 2/3 голосов всех депутатов ВСНП. Поправки в Конституцию вносились в 1988, 1993, 1999 и 2004 годах.

2. Конституционные основы правового статуса граждан КНР

Правовой статус личности в КНР зависит от двух обстоятельств:

- к какой категории относится личность: к гражданам, иностранцам, лицам без гражданства, поскольку иностранцы и апатриды даже формально не приравнены к гражданам в целом в отношении какой-либо части прав и свобод;
- для определения статуса личности важно, на какой территории проживает лицо, поскольку правовой статус жителей особых административных районов и особых экономических зон отличается от общего статуса граждан.

2.1. В целом для правового статуса личности в КНР характерны следующие особенности:

- отрицание концепции «естественных прав», так как права и свободы предоставляются в КНР только самим государством, и только оно определяет перечень и объем этих прав и свобод;
- отсутствие таких прав и свобод как право на жизнь, свободу мысли, свободу передвижения и выбора места жительства;
- многие права и свободы дифференцируются по социально-классовому признаку. Например, права граждан и права трудящихся. Дифференциация заключается в том, что все граждане имеют право на образование, а право на отдых имеют не все граждане, а только трудящиеся;
- конституированы некоторые обязанности, характерные для других отраслей права, в частности, обязанность соблюдать дисциплину труда;
- отсутствует конституционное закрепление материальных гарантий некоторых политических и личных прав и свобод.

2.2. В сфере политических прав Конституция КНР закрепляет равенство граждан перед законом, равноправие мужчин и женщин во всех областях, свободу слова, печати, союзов, собраний, уличных шествий, избирательного права, право обращаться в государственные органы с жалобами, обвинениями, заявлениями по фактам нарушения закона любым государственным органом. Ст.34 Конституции предусматривает возможность лишения граждан политических прав в соответствии с законом.

2.3. В качестве приоритетных, Конституция выделяет социально-экономические права и свободы, к которым относится право на труд, отдых, образование, пенсионное обеспечение, материальную помощь от государства и общества в случае болезни, потери трудоспособности, право собственности и ее наследования,

свободу научно-исследовательской деятельности, литературно-художественной деятельности, творчества в различных областях культуры.

2.4. В сфере личных прав и свобод граждане КНР обладают свободой вероисповедания, свободой и неприкосновенностью личности, неприкосновенностью чести и достоинства, жилища, свободой и тайной переписки, правом на возмещение ущерба, причиненного государственными органами или государственными служащими в результате нарушения личных прав. Конституция устанавливает государственную защиту семьи и брака, материнства, младенчества и запрещает жестокое обращение со стариками, женщинами, детьми.

Хотя в Конституции устанавливается право обвиняемого на защиту, однако участие защиты допускается лишь со стадии судебного разбирательства. Презумпция невиновности в Конституции не закрепляется.

2.5. Конституционные обязанности граждан КНР чрезвычайно широки, причем, многие из них носят не только правовой, но и моральный характер, а также имеют идеологическую направленность. К числу основных конституционных обязанностей граждан относятся: обязанность соблюдать Конституцию и законы страны, беречь общественную собственность, соблюдать трудовую дисциплину и общественный порядок, уважать нормы общественной морали, охранять безопасность, честь и интересы родины, защищать единство государства и сплоченность всех национальностей страны, платить в соответствии с законом налоги. Праву на труд соответствует обязанность всех трудоспособных граждан трудиться, а также обязанность относиться к своему труду как хозяев страны.

Ст.49 Конституции устанавливает очень специфическую для супругов обязанность «осуществлять политику планирования рождаемости», которая состоит в том, что городская семья может иметь не более одного ребенка, а сельская – не более двух.

Согласно ст.51 Конституции граждане КНР, осуществляя свои права и свободы не должны наносить ущерб интересам государства, общества и коллектива, законным правам и интересам других граждан.

2.6. Гражданство КНР

Конституция КНР 1982 года – это первая Конституция социалистической эпохи Китая, которая употребляет понятие гражданство. Порядок приобретения, утраты гражданства и восстановления в гражданстве регулируется Законом о гражданстве КНР 1980 г. Согласно данного Закона, китайскими гражданами считаются:

- лица, оба или один из родителей которых является китайскими гражданами, и которые родились на территории Китая;
- лица, оба или один из родителей которых являются китайскими гражданами и которые родились на территории другой страны;
- лица, родившиеся в Китае, родители которых, будучи апатридами, постоянно проживают в КНР.

Иностранные граждане и лица без гражданства могут быть приняты в гражданство КНР. Для этого они должны проявить готовность соблюдать Конституцию и законы КНР, а, кроме того, отвечать одному из следующих условий:

- иметь близких родственников среди китайских граждан;

- постоянно проживать в КНР;
- иметь иные надлежащие основания.

Поскольку в КНР Закон не признает принципа двойного гражданства, поэтому за лицами, приобретшими китайское гражданство, иностранное гражданство не сохраняется. Китайские граждане, постоянно проживающие на территории другой страны, в случае добровольного приобретения ими иностранного гражданства, утрачивают гражданство КНР.

Китайские граждане могут выйти из гражданства КНР после возбуждения ходатайства и его удовлетворения, если они имеют близкими родственниками иностранцев, либо постоянно проживают за пределами КНР, либо имеют иные надлежащие обязательства.

Не имеют права выхода из гражданства КНР – военнослужащие, находящиеся на действительной военной службе, а также государственные служащие. Законом о гражданстве предусмотрена возможность восстановления в китайском гражданстве. Согласно ст.10 иностранцы, состоявшие ранее в китайском гражданстве, могут ходатайствовать с указанием уважительных причин о восстановлении китайского гражданства. По отношению к нежелательным гражданам в КНР предусматривается **лишение гражданства в сочетании с высылкой из страны**. Вопросы, связанные с гражданством решаются министерством общественной безопасности, а за пределами страны дипломатическими и консульскими представителями.

3. Правовой статус политических партий и других общественных объединений КНР

Важнейшая особенность политической системы КНР заключается в том, что согласно Конституции руководящей силой в обществе и государстве является Коммунистическая партия Китая. Это положение Конституции означает, что КПК не может быть отстранена от власти без изменения Конституции. Насчитывающая 62 млн. членов КПК строится по территориально-производственному принципу, т.е. ее органы создаются в общегосударственном масштабе, в административно-территориальных единицах, в учреждениях, вооруженных силах и на предприятиях независимо от форм собственности. Сами партийные органы непосредственно не осуществляют государственную власть. Принятые ими решения реализуются, прежде всего, через государственные структуры.

Важнейшим инструментом проведения политики КПК являются **«партийные группы руководства»**, создаваемые согласно Уставу КПК во всех центральных и местных государственных органах, хозяйственных организациях и культурных учреждениях. Широкое распространение получила в Китае практика принятия совместных решений партийными и государственными органами.

В КПК важнейшим организационным принципом является **принцип демократического централизма**, заключающийся в том, что каждый член КПК обязан выполнять решения КПК и ее органов; низовые органы партии подчиняются вышестоящим и их решениям; меньшинство подчиняется большинству.

Демократический централизм рассматривается в КНР как важнейший фактор, сдерживающий тенденции национального сепаратизма отдельных регионов государства и обеспечения единства страны и социальной стабильности. КПК уделяет серьезное внимание чистоте своих рядов. В ходе регулярных чисток из партии исключаются лица, уличенные во взятках, кумовстве и других проступках. Так, в 1998

году было исключено более 1 млн. членов партии, значительная часть из них затем осуждена.

Наряду с КПК в КНР существуют восемь других некоммунистических, так называемых, демократических политических партий общей численностью 0,5 млн. членов. Наиболее крупная из них – Демократическая лига Китая, созданная в 1941 г. Около 150 тысяч ее членов – это представители творческой интеллигенции, деятели образования, науки и культуры. Согласно уставам этих партий, все они называются партиями, участвующими в политической жизни и осуществляющими свою деятельность под руководством КПК, т.е. они, выступают не как оппозиционные, а как дружественные по отношению к КПК. Определенную самостоятельность проявляют эти партии в вопросах развития экономики, науки, техники, здравоохранения, культуры, в развитии многосторонних контактов с этническими китайцами, проживающими за рубежом.

Более 25 тысяч членов демократических партий являются депутатами ВСНП и местных собраний народных представителей, занимают руководящие посты в государственных органах.

Все политические партии КНР объединены в действующий под руководством КПК «Единый фронт». Конституция КНР во введении к ней определяет его как «широкий патриотический Единый фронт различных демократических партий и народных организаций, объединяющих всех социалистических тружеников, поддерживающих объединение Родины». Единым фронтом создан Народный политический консультативный Совет Китая (НПКСК), высшим органом которого является Всекитайский комитет. В рамках Единого фронта осуществляется согласование единых мнений, вырабатывается общая позиция по важнейшим вопросам развития страны. Через Единый фронт и его структуры КПК направляет деятельность всех партий и организаций, входящих в его состав.

Конституция КНР устанавливает, что «система многопартийного сотрудничества и политических консультаций, руководимая КПК, будет существовать и развиваться длительное время». Появление в КНР оппозиционных политических партий в настоящее время невозможно, поскольку нет широкой социальной базы для этого. В зарубежной и российской литературе по конституционному праву преобладает мнение, что в КНР сложилась фактически однопартийная система. Косвенно это подтверждают и документы XIV съезда КПК, которые исключают в КНР «многопартийность и парламентаризм западного образца».

4. Избирательное право и избирательная система КНР

4.1. Конституция КНР в качестве важнейшего принципа избирательного права страны устанавливает принцип всеобщих выборов.

Согласно ст.34 «Все граждане КНР, достигшие 18 лет, независимо от национальной и расовой принадлежности, пола, рода занятий, социального происхождения, вероисповедания, образования, имущественного положения и оседлости, имеют право избирать и избираться; исключение составляют лица, лишенные политических прав по закону». В избирательные списки не включаются душевнобольные. Возрастной ценз существует только для кандидатов на пост Председателя КНР и его заместителей (45 лет).

4.2. Принцип равного избирательного права в Китае имеет свою специфику. Несмотря на установленное ст.4 «Закона КНР о выборах во ВСНП и местные СНП» правило: каждый избиратель имеет 1 голос, имеет место неравное представительство городского и сельского населения, военнослужащих и национальных меньшинств. Так, при выборах во ВСНП избирательная единица в сельской местности должна быть в 5 раз больше по числу избирателей, чем в городской. Тем самым обеспечивается руководящая роль рабочего класса.

Закон о выборах учитывает многонациональный характер населения КНР. При выборах во ВСНП даже самые малочисленные народности должны быть представлены хотя бы одним депутатом.

4.3. Особенностью формирования представительных органов власти в КНР является то, что прямыми выборами формируются лишь СНП низового звена (поселок, волость, уезд, города без районного деления, район в городе). Все вышестоящие СНП, вплоть до ВСНП избираются нижестоящими СНП. Т.е. имеет место сочетание прямых и непрямых выборов.

4.4. Голосование, как правило, тайное. Однако, на низовом уровне выборов допускается открытое голосование. На этом уровне выборов разрешено выдвижение альтернативных кандидатов.

4.5. Прямые выборы считаются состоявшимися, если в них приняли участие более половины избирателей, внесенных в списки. При многостепенных выборах необходим кворум в собрании народных представителей. Кандидат считается избранным, если он получил больше половины голосов, как на прямых, так и на многостепенных выборах. Общее руководство выборами осуществляет Постоянный комитет ВСНП, на местах организацией выборов занимаются избиркомы, работающие на общественных началах.

4.6. Депутаты всех представительных органов в КНР имеет императивный мандат, поэтому они могут быть отозваны досрочно. В условиях ведущейся в КНР борьбы с бюрократизмом и коррупцией отзыв депутатов принял большие масштабы.

5. Высшие органы государственной власти

5.1. Всекитайское собрание народных представителей. Согласно ст.2 Конституции КНР – народ осуществляет принадлежащую ему государственную власть через ВСНП и местные СНП различных ступеней, которые избираются демократическим путем, ответственны перед народом и находятся под его контролем. В силу отрицания принципа разделения власти **в Китае провозглашается принцип верховенства и полновластия представительных органов** – т.е. в качестве органов государственной власти рассматриваются только СНП различных ступеней.

По ст.57 Конституции высшим органом государственной власти в КНР является однопалатное ВСНП, правовой статус которого закрепляется Конституцией и Законом об организации ВСНП. Парламент КНР избирается на 5 лет СНП провинций, автономных районов, городов центрального подчинения и представителями армии. По численности – 3 тысячи депутатов – это самый большой парламент в мире. Он собирается на сессию 1 раз в год. Сессия длится 2 недели. Депутаты ВСНП не

являются профессиональными парламентариями. В перерывах между сессиями они трудятся на своих рабочих местах. У ВСНП нет постоянного председателя и руководящего органа. На каждой сессии избирается президиум, члены которого поочередно председательствуют на заседаниях. ВСНП создает отраслевые постоянные комиссии, которые предварительно обсуждают законопроекты, рассматривают их на предмет соответствия Конституции, проверяют акты высших органов государственного управления и местных СНП на соответствие их Конституции и законам, рассматривают запросы, переданные президиумом ВСНП или ПК ВСНП, готовят доклады по ним, проводят расследование и изучение вопросов, относящихся к компетенции ВСНП и Постоянным Комитетом ВСНП. В отличие от президиума ВСНП, постоянные комитеты действуют не только в период сессии, а в течение всего созыва ВСНП, подчиняясь между сессиями ПК ВСНП.

В Парламенте КНР нет партийных фракций. От избирательных единиц (провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, вооруженных сил) образуются, так называемые, **делегации**, которые обладают правом законодательной инициативы, предварительно обсуждают выносимые на сессию вопросы, руководитель или представитель делегации выступает на сессии с изложением позиций делегации по законопроектам и другим вопросам.

Правом законодательной инициативы, кроме делегаций, наделены: Президиум сессии ВСНП, ПК ВСНП, отраслевые постоянные комиссии, Государственный совет, Центральный Военный совет, Верховный народный суд, Верховная народная прокуратура, группы депутатов не менее 30 человек.

Конституция наделяет ВСНП значительными полномочиями: изменение Конституции, принятие законов, избрание и утверждение высших органов и должностных лиц государства и освобождение их от должности, утверждение государственного бюджета и отчета о его исполнении, планов социально-экономического развития, решение вопросов войны и мира, административно-территориальное устройство страны. Причем, перечень полномочий ВСНП – открытый, т.е. согласно ст. 62 Конституции ВСНП «осуществляет другие полномочия, которые надлежит осуществлять верховному органу государственной власти».

Особенностью государственного механизма КНР является существование двух законодательных органов ВСНП и Постоянного Комитета ВСНП, который избирается ВСНП из числа его депутатов в количестве около 150 членов. В период между сессиями ВСНП ПК осуществляет все основные функции ВСНП. Полномочия этого органа государственной власти подразделяются на собственные, осуществляемые и в период сессии ВСНП, а также полномочия осуществляемые лишь между сессиями ВСНП.

К собственным полномочиям ПК ВСНП относятся: толкование Конституции, законов, конституционный контроль, принятие частных законов, внесение изменений в законы, принятые ВСНП. ПК не может принимать поправки к Конституции, а также законы по вопросам, перечисленным в Конституции (гражданское и уголовное законодательство и другое). ПК осуществляет контроль за работой Государственного совета (правительства КНР), Верховного народного суда и прокуратуры, обладает правом отменять акты СНП всех звеньев.

К числу полномочий, осуществляемых ПК между сессиями ВСНП относятся следующие:

- внесение поправок в закон о государственном бюджете и в планы о социально-экономическом развитии;
- назначение и смещение министров по представлению Председателя Госсовета;
- принятие решения об объявлении войны, если КНР подвергнется агрессии и в случае выполнения международного договора о взаимной обороне от агрессии.

Кроме того, **многие функции главы государства в КНР выполняются совместно ПК ВСНП и Председателем республики**. К ним относятся: ратификация и денонсация международных договоров, назначение и отзыв дипломатических представителей КНР за рубежом. Согласно ст.67 Конституции КНР ПК ВСНП может выполнять и другие функции, возлагаемые на него ВСНП.

5.2. Председатель КНР

Функции главы государства выполняются в КНР совместно ПК ВСНП и Председателем КНР, который избирается ВСНП. В случае освобождения поста Председателя КНР и его заместителя, должность Председателя КНР занимает до проведения выборов Председатель ПК ВСНП. Председатель КНР и его заместитель избираются на срок 5 лет. Одно и то же лицо не может занимать эти должности более 2 раз подряд.

Полномочия Председателя КНР разделяются следующим образом:

- единоличные полномочия: принятие иностранных дипломатических представителей; осуществление представительских функций главы государства.
- подписание и опубликование актов, которые оформляют решения ВСНП и его ПК. К ним относятся: подписание и опубликование законов, назначение и смещение главы Правительства, его заместителей, министров, опубликование указов о помиловании, военном положении, мобилизации и др.

Предложение об освобождении Председателя КНР и его заместителя могут вносить не менее трех делегаций или не менее 1/5 от общего числа депутатов ВСНП. Решение принимается простым большинством голосов всех депутатов ВСНП. Традиционно **пост Председателя КНР занимает Генеральный секретарь ЦК Коммунистической партии Китая**.

5.3. Государственный совет

Ст. 85 Конституции КНР характеризует Государственный совет Китая как центральное народное правительство, исполнительный орган верховного органа государственной власти, верховный государственный административный орган. Он состоит из Премьера, его заместителей, членов Госсовета, министров, председателей комитетов, главного ревизора, начальника секретариата. Госсовет руководит министерствами и ведомствами, в связи, с чем Конституция наделяет его 18 функциями и полномочиями. Госсовет образуется на первой после выборов сессии ВСНП. Кандидатура Премьера Госсовета утверждается ВСНП по представлению Председателя КНР. Остальной состав Госсовета утверждается ВСНП по представлению Премьера. Конституция КНР в ст.92 установила ответственность и подотчетность Госсовета в отношении ВСНП и его ПК. Многие акты Госсовета оформляются как совместные решения ЦК КПК и Госсовета. Между сессиями ВСНП и заседаниями его ПК **Госсовет может издавать по экономическим вопросам акты, которые обычно принимаются в виде закона**.

5.4. Центральный военный совет КНР

Конституция Китая (ст. 93) определяет Центральный военный совет КНР как орган, осуществляющий руководство всеми вооруженными силами страны.

Председатель ЦВС КНР избирается на сессии ВСНП КНР. Члены ЦВС утверждаются также ВСНП КНР по представлению председателя ЦВС. Срок их полномочий равен сроку полномочий ВСНП. Конституция Китая устанавливает ответственность председателя ЦВС КНР перед ВСНП КНР и его Постоянным Комитетом.

Персональный состав ЦВС КНР идентичен составу важнейшего партийного органа КПК Китая – Военному совету ЦК КПК. Возглавляет оба эти органа Генеральный секретарь ЦК КПК. Фактически Центральный военный совет КНР и Военный совет ЦК КПК – это единая партийно-государственная структура, предназначенная для партийного руководства всеми силовыми ведомствами страны.

Вопросы для самоконтроля:

1. В чем заключается отличие Конституции КНР от конституций стран Западной Европы?
2. Как урегулированы основы конституционного строя в Конституции КНР?
3. Охарактеризуйте основные особенности конституционно-правового статуса граждан в КНР.
4. Проанализируйте специфику партийной системы в КНР.
5. В чем состоят особенности избирательной системы в КНР?
6. Назовите полномочия Постоянного Комитета ВСНП КНР в законодательном процессе.
7. Каков конституционный статус Председателя КНР и Центрального военного совета КНР?
8. Охарактеризуйте конституционный статус Государственного совета КНР.

Тема 18. Основы конституционного права Японии

1. Конституция Японии (разработка и принятие, характеристика, особенности, контроль за соблюдением Конституции).
2. Конституционно-правовой статус личности (общая характеристика конституционных прав и свобод, концепция «предоставленных прав и свобод», из которой исходит Конституция Японии, обязанности личности).
3. Политические партии и партийная система в Японии.
4. Организации предпринимателей. Социально-профессиональные объединения.
5. Избирательное право. Референдум. Выборы. Местная инициатива. Отзыв.
6. Государственные органы. Император Японии. Парламент. Кабинет министров. Судебная власть.

1. Конституция Японии

После поражения Японии во II-ой Мировой войне здесь в апреле 1946г. прошли парламентские выборы на основе правил, установленных приказом главнокомандующего американскими оккупационными войсками генералом Дугласом Маккартуром (в них впервые приняли участие женщины).

В этом же году в штабе Макартура был разработан проект будущей Конституции Японии. В октябре 1946 г. этот проект был представлен Правительством Японии в Парламент и принят им. 3 ноября Конституция промульгирована Императором, а также одобрена Дальневосточной комиссией, состоящей из представителей 11 стран – победительниц Японии. 3 мая 1947 г. Конституция вступила в силу.

Конституция Японии невелика по объему. Она состоит из Преамбулы и 103 статей объединенных в 11 глав, которые последовательно регулируют:

- статус императора;
- отказ от войны;
- права и обязанности народа;
- деятельность Парламента, Кабинета, судебной власти;
- государственные финансы;
- местное самоуправление;
- процедуру изменения Конституции;
- дополнительные положения о порядке вступления Конституции в силу.

Собственно юридические нормы предваряются достаточно обширной Преамбулой, включающей провозглашение общих принципов строения государства, а также несущей заметную идеологическую нагрузку.

Для Конституции Японии характерны три особенности:

- закрепление в Преамбуле и ст.1 принципа народного суверенитета, как основы государственной власти, который раньше не существовал в Конституции 1889 года. Император более не обладает верховной властью, которая по Конституции теперь принадлежит народу. Принцип разделения властей осуществляется на более демократической основе – единственным законодательным органом является Парламент, Император не обладает исполнительной властью – она прерогатива Кабинета.

Таким образом, в Японии установлена парламентарная монархия с демократическим политическим режимом;

- значительное расширение прав и свобод человека.
- провозглашение в Преамбуле и гл.2 принципа пацифизма, согласно которому «стремясь к международному миру, основанному на справедливости и порядке, японский народ на вечные времена отказывается от войны, как суверенного права нации, а также угрозы или применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров. Никогда впредь не будут создаваться вооруженные силы, равно как и другие средства войны. Право на ведение государством войны не признается». Сегодня в Японии функцию вооруженных сил выполняют японские силы самообороны, представляющие собой 130-тысячную отлично вооруженную и обученную армию, по расходам на которую Япония занимает 7-е место в мире.

Конституция Японии с момента ее принятия, не подвергалась никаким изменениям. По способу изменения она относится к особо жестким. Изменения Конституции согласно ст.96 осуществляется по инициативе Парламента. Для принятия решения о внесении изменений необходимо не менее 2/3 голосов в обеих палатах. После чего Парламент решает вынести поправки на Конституционный референдум или на утверждение Парламентом нового созыва.

Контроль за соблюдением Конституции возложен в Японии на суды, в том числе и низших инстанций. Однако согласно ст.81 Конституции Верховный суд является судом высшей инстанции, полномочным решать вопрос о конституционности любого закона, приказа, предписания или другого официального акта.

В отличие от США вопрос о конституционности акта решается вне связи с рассмотрением уголовного или гражданского дела. Подается специальный иск о неконституционности акта в суд первой инстанции. Данное дело может быть доведено до Верховного суда.

Юридической основой для конституционного контроля является ст.98, провозгласившая Конституцию верховным законом страны и указавшая, что никакие законы или государственные акты, противоречащие Конституции в целом или частично не имеют законной силы. Последствием вынесенного Верховным судом решения является неприменение нормы, признанной неконституционной.

2. Конституционно-правовой статус личности

2.1. Общая характеристика конституционных прав и свобод

В Конституции Японии имеет место своеобразный подход к правам и свободам человека. Ее положения исходят из концепции прирожденных, естественных прав человека. Они рассматриваются как «вечные, нерушимые права, принадлежащие настоящему и будущим поколениям».

В то же время, исходя из содержания ст.11 и 97 Конституции, где говорится, что основные права предоставлены и дарованы нынешнему и будущим поколениям, можно сделать вывод о том, что Конституция исходит из концепции «предоставленных прав».

В целом ряде статей говорится, что указанные в них права не принадлежат, а гарантируются личности.

Субъектом целого ряда прав Конституция считает не отдельных индивидов, а народ. Именно за народом признается «неотъемлемое право избирать публичных

должностных лиц и освободить их от должностей». В ст.12 Конституции сформулировано очень оригинальное положение о том, что «Свободы и права, гарантируемые народу настоящей Конституцией, должны поддерживаться постоянными усилиями народа. Народ должен воздерживаться от каких-либо злоупотреблений этими свободами и правами и несет постоянную ответственность за использование их в интересах общественного благосостояния».

В ст.14 Конституция придает большое значение принципу равенства всех людей перед законом, недопустимости дискриминации в политическом, экономическом, социальном отношениях по мотивам расы, религии, пола, социального положения, происхождения. Запрещается принудительный труд (кроме наказания за преступление), ликвидируются дворянские титулы, запрещается предоставление каких-либо привилегий при присвоении почетных званий и наград.

2.2. Личные права и свободы

Из 30 статей III Главы Конституции 17 посвящены личным правам и свободам.

Важнейшими среди них признаются право на жизнь, свободу, и на стремление к счастью. Эти права согласно ст.13 Конституции являются высшим предметом заботы в области законодательства и других государственных дел. Ст. 31 устанавливает, что никто не может быть лишен жизни, свободы или подвергнут иному наказанию, иначе как в соответствии с процедурой, установленной законом.

Конституция гарантирует свободу мысли и совести, ненарушаемость тайны корреспонденции, каждый вправе пользоваться свободой выбора и перемены места жительства, включая свободу выезда за границу и возвращения на родину. Согласно ст. 20 Конституции «для всех гарантируется свобода религии. Ни одна из религиозных организаций не должна получать от государства никаких привилегий и не может пользоваться политической властью». Более половины всех статей III главы Конституции содержат положения, регламентирующие гарантии прав человека при осуществлении правосудия. Причем, гарантии сформулированы достаточно подробно, что защищает их от искажения в законодательстве и правоприменительной практике. Например, в соответствии со ст.34 Конституции «Никто не может быть задержан или подвергнут лишению свободы, если ему не будет немедленно предъявлено обвинение и предоставлено право обратиться к адвокату. Равным образом никто не может быть задержан без должных оснований, которые при наличии соответствующего требования, немедленно сообщаются на открытом заседании суда в присутствии задержанного и его адвоката».

Ст.37 Конституции предоставляет обвиняемому по уголовному делу полную возможность опроса всех свидетелей, а также право на вызов свидетелей в принудительном порядке за государственный счет.

2.3. Экономические, социальные, культурные права и свободы

Эта категория прав и свобод по объему конституционного регулирования занимает 2-е место после личных прав и свобод. Понимание социально-экономических прав и свобод тесно связано в Японии с концепцией социального государства, суть которой в принципе ответственности государства за обеспечение развития общественного благосостояния, социального обеспечения и народного здоровья. Все это нашло отражение в ст. 25 Конституции.

Важнейшим элементом конституционно-правового статуса индивида в Японии является частная собственность, включающая право владеть, пользоваться, распоряжаться, наследовать и извлекать доходы. Право частной собственности согласно ст.29 Конституции не должно противоречить общественному благосостоянию. Частное имущество может быть использовано в публичных интересах за справедливую компенсацию. Для трудящихся особое значение имеет провозглашение в ст. 27 Конституции всеобщих прав на труд и обязанности трудиться. Государство гарантирует труд с учетом квалификации и профессионального образования работников. Конституция обязывает законодателя урегулировать заработную плату, рабочее время, др. условия труда. Закон 1947 г. о трудовых стандартах, а также закон 1948 г. о трудовых отношениях в государственном и общественном секторах народного хозяйства установили гарантии признанных государством условий и норм труда и контроль за их соблюдением. Согласно ст. 25 Конституции «Все имеют право на поддержание минимального уровня здоровой и культурной жизни». Это обязывает государство установить критерии такой жизни и следить за их соблюдением. В начале XXI века Япония заняла 5-е место в мире по валовому национальному доходу на душу населения (24,5 тыс. \$ США; 1-е место – Люксембург – 33,7 тыс. \$) и 4-е место по уровню жизни.

Ст. 26 Конституции провозглашает равное право всех на образование, обязательное среднее образование осуществляется бесплатно.

2.4. Политические права и свободы

Японская Конституция гарантирует традиционные политические права: избирательное, право на свободу собраний и объединений, а также свободу слова, печати, других форм выражения мнений, запрещается цензура. В ст. 16 достаточно подробно урегулировано право на выдачу петиций. Каждый вправе обратиться с петицией о возмещении ущерба, о введении, отмене или исправлении законов, указов, предписаний, о смещении публичных должностных лиц. То, что жители Японии посредством петиции могут инициировать смещение чиновников, достаточно уникальное право даже для стран с демократическим политическим режимом.

2.5. Обязанности личности в Японии

Конституция Японии наряду с правами и свободами устанавливает определенный минимум обязанностей. Они формулируются как прямо, например: «Все должны, в соответствии с законом обеспечить прохождение обязательного обучения детьми, находящимися на их попечении» (ст. 26 Конституции Японии), так и косвенно. Так, обязанность платить налоги ст.30 устанавливает следующим образом «Население подлежит обложению налогами в соответствии с законом». В отличие от большинства зарубежных стран Конституция Японии не предусматривает обязанности граждан защищать родину и служить в вооруженных силах.

3. Политические партии и партийная система Японии

В соответствии со ст.21 Конституции Японии гарантирующей право на обсуждение, в стране имеется большое количество различных организаций: профессиональных, молодежных, женских и других, которые, как правило, примыкают к определенным политическим партиям. В Японии как нигде в мире велико **число политических партий**, временами их количество **доходит до 10000**. Большинство из них

существуют на местном уровне (в префектурах) всего несколько месяцев в период предвыборной борьбы, затем прекращают свое существование до следующих выборов.

На общегосударственном уровне серьезным влиянием пользуются несколько партий. После II Мировой войны в Японии около 40 лет существовала многопартийная система с одной доминирующей либерально-демократической партией, относящейся к консервативным. ЛДП прочно связана с крупным бизнесом и высшей государственной бюрократией, а ее местные отделения с администрацией муниципальных образований. Она пользуется также определенной поддержкой мелких и средних предпринимателей, части крестьян. ЛДП выступает за свободу предпринимательства, ограничения государственного вмешательства в экономику, снижение государственных расходов на социальные нужды.

После поражения ЛДП на парламентских выборах 1993 г. в Японии формируется многопартийная система, на базе которой создаются коалиционные правительства, однако глава Кабинета и большинство министров представлены от ЛДП.

Сходные с ЛДП политические позиции занимает неоконсервативная [Либеральная партия](#), образованная в 1964 году частью отколовшихся от ЛДП членов.

Основную оппозиционную роль выполняет [Демократическая партия Японии](#), главенствующая среди центристских партий. Возникла в 90-е годы XX века, выдвигает идеи построения общества справедливого и свободного выбора, защиты жизни народа в условиях нестабильности, осуществления политических реформ с целью подлинного развития демократии.

Левый фланг политического спектра в Японии представляют [Социал-демократическая партия Японии](#) (до 1991 г. она именовалась Социалистическая партия Японии) и [Коммунистическая партия Японии](#). Социальную базу этих партий составляют рабочие, часть крестьянства, рыбаки, интеллигенция, часть мелких и средних предпринимателей. Ничего общего с марксизмом-ленинизмом эти партии не имеют, что позволяет им вступать в парламентские коалиции с центристскими партиями.

На выборах в парламент 2000 г. блок с Либерально-демократической партией составили менее влиятельные в Японии партии [Комэйто \(Партия чистой политики\)](#) и [Консервативная партия](#). У этого блока в Парламенте 271 место против 209 у оппозиции.

В 1995 году в Японии вступил в силу [Закон о политической поддержке политических партий](#). Идея данного закона – искоренение политической коррупции. Каждая партия, проводшая своих представителей в Парламент, получает государственную субсидию в зависимости от количества депутатских мандатов. На последних выборах субсидии получили 9 партий в общей сумме 300 млн. долларов.

4. Организации предпринимателей. Социально-профессиональные объединения

Главным штабом выработки стратегии и тактики в сфере экономических интересов японских предпринимателей является [Федерация экономических организаций Японии](#).

Выработкой согласованных действий предпринимателей в трудовых отношениях занимаются [Федерация организаций работодателей](#) и [Ассоциация экономических единомышленников](#).

Предпринимательские ассоциации Японии тесно связаны с верхушкой Либерально-демократической партии. Лидеры и влиятельные представители организации предпринимателей представлены в многочисленных консультативных комитетах в Правительстве. Это оказывает серьезное влияние на выработку важнейших государственных решений.

В Японии только 24,5% экономического активного населения состоят членами профсоюзов. Наиболее крупным профсоюзом является Японская **конфедерация профсоюзов**, где объединены 80% всех членов профсоюзов. Закон о профсоюзах допускает только экономические забастовки, запрещает забастовки в государственном секторе хозяйства. Стихийных забастовок практически нет. Все забастовки проводятся в рамках «весеннего» и «осеннего» наступления трудящихся. Согласно закона профсоюзы подлежат регистрации, они вправе вести переговоры и заключать коллективные соглашения, регламентирующие условия труда, уровень зарплаты, время труда и отдыха.

5. Избирательное право. Референдум. Выборы. Местная инициатива. Отзыв

Конституция Японии устанавливает наиболее важные положения относительно избирательного права и выборов. Такие как: всеобщее избирательное право для совершеннолетних, тайное голосование, недопущение дискриминации в избирательных правах по мотивам пола, доходов. Согласно Конституции все вопросы, связанные с выборами регулируются законом. **Закон о выборах 1950г.** устанавливает активное избирательное право с 20 лет, ценз оседлости не менее 3-х месяцев. В нижнюю палату Парламента - Палату представителей избираются граждане – достигшие 25 лет, в Палату советников – 30 лет. Кандидаты в депутаты вносят избирательный залог – в Палату представителей и на пост губернатора – 3 млн. иен, мэра города – 1 млн. иен. За кандидатов по партийным спискам залог в 3 раза больше. Палата представителей избирается на 4 года. 300 депутатов избираются по одномандатным округам по мажоритарной системе относительного большинства, остальные 180 членов этой палаты избираются по пропорциональной системе в 11 региональных избирательных округах. Кандидатов по пропорциональной системе вправе выдвигать партия, имеющая не менее 5 членов Парламента или собравшая на предыдущих выборах не менее 2% голосов. Для партий установлен 3% избирательный барьер. Члены Палаты советников избираются также по смешанной избирательной системе сроком на 6 лет. Каждые 3 года ½ часть из 252 советников переизбирается. 152 члена верхней палаты избираются по мажоритарной системе по 47 многомандатным округам. Остальные 100 советников избираются по пропорциональной системе по партийным спискам в общенациональном избирательном округе.

Выборы в однопалатные собрания префектур, городов, поселений проводятся также по смешанной системе. Выборы губернаторов префектур, мэров городов проводятся по мажоритарной системе.

Закон о местной автономии 1947 года предусматривает, что по инициативе не менее 1/3 избирателей может быть голосование о досрочном роспуске местного представительного органа и отзыве губернатора, мэра. Этот же закон предоставляет право 1/5 части избирателей потребовать, чтобы губернатор или мэр внесли для рассмотрения в местном представительном органе конкретный вопрос (кроме налогов и финансов).

Конституция Японии (ст.96) предусматривает **проведение общенационального референдума** по вопросу одобрения принятых Парламентом поправок к Конституции.

Ст.95 Конституции предусматривает также проведение **местного референдума**. Он проводится для того, чтобы дать согласие большинства жителей префектуры или города (поселения) на принятие Парламентом закона, применяемого только в отношении местного представительного органа.

6. Государственные органы

6.1. Император Японии

Установив в Японии парламентарную монархию, Конституция 1946 года посвящает свою 1-ую главу статусу Императора. Ст.1 Конституции установила, что Император является символом государства и единства народа, его статус определяется волей народа, которому принадлежит суверенная власть. Согласно ст.3 и 4 Конституции Император не наделен полномочиями, связанными с осуществлением государственной власти. Все его действия, относящиеся к делам государства, могут быть предприняты только с совета и одобрения Кабинета и Кабинет несет за них ответственность.

В соответствии со ст.6 Конституции Император назначает Премьер – министра по представлению Парламента, а также назначает главного судью Верховного суда по представлению Кабинета.

По совету и с одобрения Кабинета, Император от имени народа осуществляет следующие действия, относящиеся к делам государства (ст.7):

- промульгация поправок к Конституции, законов, правительственных указов и договоров;
- роспуск Палаты представителей;
- объявление парламентских выборов;
- подтверждение назначений и отставок министров и др. должностных лиц, а также полномочий и верительных грамот послов и посланников;
- подтверждение всеобщих и частных амнистий, смягчений и отсрочек наказаний и восстановление в правах, пожалование наград;
- подтверждение ратификационных грамот и других дипломатических документов;
- прием иностранных послов и посланников;
- осуществление церемониала.

Таким образом, **у Императора Японии нет ряда важных полномочий**, которые имеются у монархов других парламентарных монархий, например Великобритании:

- верховное главнокомандование вооруженными силами;
- право вето, право влияния на формирование правительства.

Согласно закону об Императорской фамилии 1947 года, в Японии создан Совет императорского двора, в который входят: два члена императорской семьи, премьер-министр, председатели и вице-председатели палат Парламента, главный судья, а также один член Верховного суда. Задачей Совета является охрана династийного порядка наследования престола. При канцелярии премьер-министра действует

управление императорского двора, начальник которого назначается Премьер-министром с согласия императора и руководит работой персонала численностью более 1 тысячи человек.

6.2. Парламент Японии

Согласно ст.47 Конституции Японии **Парламент является высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом страны.**

Верхняя палата – Палата советников досрочному роспуску не подлежит. Нижняя – Палата представителей может быть досрочно распущена актом Императора по требованию Кабинета Министров. При этом выборы нового состава палаты проходят в течение 40 дней. Каждая палата избирает своего председателя и вице-председателя, а также многочисленные постоянные специализированные комиссии (в Палате представителей – 18; Палате советников – 16). Комиссии в Парламенте Японии играют решающую роль при рассмотрении законопроектов. Комиссии тесно связаны с работой министерств по своему профилю и контролируют их работу. На заседаниях комиссий, как правило, присутствуют министр или глава Кабинета. В каждой палате создаются партийные фракции, с подачи которых распределяются руководящие посты в палатах и комиссиях.

Сессии Парламента созываются один раз в год и длятся 150 дней. Внеочередные сессии могут быть созваны по требованию Кабинета Министров, либо $\frac{1}{4}$ членов Палаты.

Правом законодательной инициативы в Японии обладают: Кабинет министров, а также группы депутатов нижней палаты, численностью не менее 20 человек, и верхней палаты – не менее 10 человек. По бюджетным законопроектам их число соответственно 50 и 20. До рассмотрения на пленарном заседании палаты законопроект рассматривается в законодательном бюро палаты и соответствующей комиссии. Только после положительного решения комиссии, законопроект представляется всем членам палаты, как правило, в двух чтениях. Решение в обеих палатах принимаются простым большинством. В законодательном процессе Палата представителей имеет больший вес, чем Палата советников. Согласно ст.59 Конституции Японии, если Палата советников отклоняет законопроект, принятый нижней палатой, то он становится законом после его вторичного принятия большинством не менее $\frac{2}{3}$ голосов присутствующих членов Палаты представителей. Палата представителей может потребовать созыва совместного заседания обеих палат по спорному законопроекту.

Если в течение 60 дней Палата советников не проголосовала по законопроекту, принятому нижней палатой, он считается отвергнутым ею.

Проект закона о государственном бюджете согласно ст.60 Конституции вносится только Кабинетом министров и только в Палату представителей. Обсуждение проекта бюджета проходит при обязательном участии членов Кабинета Министров и Премьер-министра. Любой гражданин Японии может подать заявку на участие в обсуждении. Председатель бюджетной комиссии отбирает из подавших заявки несколько человек, которые участвуют в открытом обсуждении законопроекта о бюджете. Если после принятия Палатой представителей законопроекта о бюджете верхняя палата в течение 30 дней не примет решения, либо после отрицательного решения верхней палаты не будет достигнуто соглашения на совместном заседании палат, решение Палаты представителей становится решением Парламента.

Аналогичный порядок применяется при одобрении Парламентом международных договоров. Принятый Парламентом закон подписывается Премьер-министром и министром, ответственным за его исполнение, после чего промульгируется Императором и в течение 30 дней публикуется. Через 20 дней после опубликования, закон вступает в силу.

Японский Парламент практически не участвует в формировании других государственных органов, за исключением назначения Премьер-министра, а также импичмента в отношении судей.

Согласно ст.67 Конституции Премьер-министр выдвигается резолюцией Парламента из числа своих членов. Фактически это лидер партии парламентского большинства. В случае недостижения согласия между палатами, решение Палаты представителей становится решением Парламента. Избранный кандидат назначается на должность Премьер-министра указом Императора.

Парламент осуществляет контрольные функции за деятельностью Кабинета:

- общая дискуссия по политике Кабинета, проводимая в начале каждой сессии по докладам Премьер-министра, министра иностранных дел и министра финансов;
- интерпелляция, инициирование которой принадлежит отдельным членам Палаты представителей;
- парламентские расследования. Их может проводить любая палата, с созданием специальных комиссий, которые имеют право заслушивать членов Кабинета. Итогом парламентских расследований нередко становились отставки министров и главы Кабинета, а затем и предание их суду;
- резолюция недоверия Кабинету, выдвигаемая по инициативе членов Палаты представителей, а также отклонение вносимой Премьер-министром резолюции о доверии Кабинету. В случае вынесения недоверия Кабинету, согласно ст.69 Конституции Кабинет должен уйти в отставку, если в течение 10 дней Палата представителей не будет распущена указом Императора (по рекомендации Премьер-министра)

6.3. Кабинет министров

В соответствии со ст.65 Конституции исполнительная власть в Японии осуществляется Кабинетом министров. В соответствии с [Законом о Кабинете министров 1947 года](#), Премьер-министр назначает не более 20 государственных министров. При этом большинство из них согласно ст. Конституции должно быть назначено из числа парламентариев. Все члены Кабинета утверждаются указом Императора.

Министерства и функции отдельных министров перечислены в [Законе о структуре государственных исполнительных органов 1948 года](#). Премьер-министр может отстранять министров от должности. Кабинет должен уйти в отставку, если должность его главы становится вакантной, а также после выборов нового состава Палаты представителей и после выражения недоверия Кабинету нижней палатой, если она не распущена в течение 10 дней.

Конституция Японии устанавливает, что Кабинет выполняет общие функции управления, в числе которых называет:

- добросовестное проведение в жизнь законов, ведение государственных дел;
- руководство внешней политикой;

- заключение международных договоров с одобрения Парламента;
- составление бюджета и внесение его в Парламент;
- принятие решений о всеобщих и частных амнистиях, смягчении и отсрочке наказаний и восстановлении в правах;
- назначение всех судей (14) Верховного суда, за исключением главного судьи, а также всех нижестоящих судей;
- издание правительственных указов в целях проведения в жизнь положений Конституции и законов. Указы Кабинета подписываются Премьер-министром и соответствующим министром.

6.4. Судебная власть в Японии

Конституция Японии (ст.76) устанавливает, что вся полнота судебной власти принадлежит Верховному суду и таким судам низших инстанций, которые учреждены законом. Не могут учреждаться никакие особые суды. Административные органы не могут осуществлять судебную власть с правом вынесения окончательного решения. Согласно [Закону о судах 1947 г.](#), судебная система имеет четырехзвенную структуру. Кроме Верховного суда в нее входят 8 высших апелляционных судов, 50 местных судов в префектурах, а также имеющих одинаковый статус 450 первичных судов и 50 семейных судов.

Основной функцией Верховного суда Японии является конституционный контроль и рассмотрение любых дел в последней инстанции, а также осуществление полномочий судебного управления. Достаточно необычной является процедура формирования Верховного суда. После назначения судей Кабинетом, они утверждаются на ближайших выборах в Палату представителей. При отрицательном итоге голосования (менее 50%) судьи смещаются с должности. По достижении 70 лет судьи выходят на пенсию.

В первичных судах дела рассматриваются судьей единолично. В вышестоящих судах дела рассматриваются коллегией из 3 или 5 судей.

Согласно ст. 76 Конституции все судьи независимы и действуют, следуя голосу своей совести; они связаны только Конституцией и законами.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите особенности принятия Конституции Японии. Как они отразились на ее содержании?
2. Каков порядок внесения поправок в Конституцию Японии?
3. Назовите форму правления, вид политического и государственного режима в Японии.
4. Чем отличается конституционный статус главы государства в Японии и Великобритании?
5. В чем сущность концепции «предоставленных прав» личности установленной Конституцией Японии?
6. Какова специфика японских политических партий и партийной системы на современном этапе?
7. Какова структура судебной системы Японии?

8. Охарактеризуйте роль предпринимательских ассоциаций в политической системе Японии.

Тема 19. Основы конституционного права Индии

1. Конституция Индии 1949 года, общая характеристика, порядок принятия, изменения, эволюция, конституционный контроль.
2. Конституционно-правовой статус человека и гражданина (содержание конституционных прав, свобод и обязанностей, концепция не защищаемых в судебном порядке руководящих принципов, установленных Конституцией, особенности регулирования вопросов гражданства и режима иностранцев).
3. Конституционные основы общественного строя Индии (конституционное регулирование экономических, социальных, культурных, политических отношений. Конституционная формула индийского государства, особенности партийной системы Индии, сущность индийского федерализма).
4. Высший законодательный орган Индии.
5. Президент Республики.
6. Совет Министров Индии.

1. Конституция Индии 1949 года, общая характеристика, порядок принятия, изменения

18 июля 1947 года Парламент Великобритании принял Закон о независимости Индии. Данный Закон предусмотрел создание с 15 августа 1947 года на территории полуострова Индостан, находившегося под властью британской Короны, двух независимых государств Индии и Пакистана.

До принятия указанного Закона в 1946 г. в Индии было избрано Учредительное собрание, которое около 3-х лет разрабатывало проект Конституции. 26 ноября 1949 г. Учредительное собрание приняло Конституцию Индии, вступившую в силу 26.01.1950 г. Учредительное собрание за 3 года разработало самую большую по объему Конституцию в мире. В настоящее время она насчитывает около 500 статей, объединенных в 25 частей. Составными частями ее являются Преамбула и 13 приложений.

Одна из основных целей принятия Конституции 1949 года заключалась в правовом оформлении существования Индии как суверенного государства. Индия своей Конституцией создала прецедент: отказалась от статуса доминиона (установленного для Индии британским парламентом 18.07.1947г.), провозгласив парламентскую республику.

К наиболее важным характерным чертам Конституции Индии следует отнести:

- закрепление принципа народного суверенитета;
- в результате принятия в 1976 году 42-й поправки к Конституции в ее Преамбулу было включено определение Индии как «суверенной, социалистической, светской и демократической республики». Идеологи «индийского социализма» понимают его как некий «третий путь развития» отличный от капитализма и тоталитарного социализма;
- провозглашение достаточно широкого круга прав, свобод и обязанностей граждан и фактическое сохранение кастовой системы и большого разрыва в уровне развития различных этнических групп страны;

- установление федеративной формы государственно-территориального устройства с высокой степенью централизации власти у федерального центра;
- закрепление принципа смешанной экономики с важной ролью государственного сектора;
- отрицательное отношение к социальному неравенству: Конституция устанавливает право каждого на достаточные средства к существованию, а также право на защиту от экономической эксплуатации и право на прожиточный минимум;
- в результате стремления авторов Конституции объять возможно большее число сфер общественных отношений, в нее оказались включены элементы гражданского, административного, финансового, трудового и др. отраслей права, которые должны содержаться в текущих законах. Поэтому Основной закон Индии очень задетализирован и сложен по структуре;
- Конституция Индии устанавливает цели этого государства на международной арене: содействие международному миру, справедливости и безопасности.

За пять с половиной десятилетий в Конституцию Индии внесено более 500 различных изменений. Принятая уже в 1951 году 1 поправка ввела ограничения частной собственности, что позволило провести реформы в экономической области, в частности аграрную, устранившую феодальное землевладение. Целый ряд поправок (7, 14, 42-44) посвящен радикальной реформе федеративного устройства, а также роли политических партий в политической системе страны.

Порядок изменения Конституции Индии комбинированный. Согласно ст.368 Конституции проект конституционной поправки вносится парламентарием в свою палату и проходит обычную законодательную процедуру. Получив одобрение в палатах парламента большинством общего числа членов, но не менее 2/3 присутствующих и голосующих (воздержавшиеся не учитываются) законопроект о поправке поступает к Президенту, который обязан его подписать.

Ряд наиболее важных положений Конституции изменяется в усложненном порядке. К ним относятся: ст.54 и 55 о выборах Президента; ст.73 и 162 о пределах исполнительной власти Союза и штата; ч.V главы IV о судебной системе Союза; ч. XI главы I о законодательных отношениях между Союзом и штатами, ст. 368 – регулирующая порядок изменения Конституции и ряд других положений Конституции. Для внесения поправок в эти положения необходимо, чтобы их после принятия союзным парламентом ратифицировали не менее 1/2 парламентов штатов.

Конституция может быть фактически изменена Парламентом в порядке обычного законодательства. Это возможно при образовании новых субъектов федерации, изменении их границ, названий, упразднении или создании верхних палат в парламентах штатов. Хотя такие законы изменяют текст Конституции и затрагивают вопросы федеративного устройства страны, они не рассматриваются как поправки, предусмотренные ст.368 Конституции.

Таким образом, в эволюции Конституции Индии наблюдается комплексное использование жесткого и гибкого способа изменения ее различных по важности положений. Это обеспечивает сочетание изменчивости и относительной стабильности Конституции, что способствует поддержанию динамизма и высокого престижа Основного закона среди граждан Индии.

В то же время эволюция Конституции демонстрирует определенное несоответствие формы отдельных ее положений, таких как провозглашение Индии социалистической республикой, признание приоритета «Руководящих принципов госу-

дарственной политики над Основными правами» их фактическому осуществлению. Это позволяет говорить о фиктивности некоторых положений Конституции Индии.

Конституционный контроль в Индии осуществляют Верховный суд Индии и высшие суды штатов – последние только по вопросам о правах личности. Окончательное решение остается за Верховным судом, который состоит из главного судьи и 17 судей назначаемых президентом. Верховный суд имеет право толковать Конституцию, признавать федеральные законы штатов, а также иные правовые акты не конституционными. Согласно ст.141 Конституции «Право, сформулированное Верховным судом, является обязательным для всех судов на территории Индии». В Индии применяется последующий конституционный контроль в связи с конкретным делом. При нарушении конкретных прав можно обращаться в Верховный суд непосредственно.

2. Конституционно-правовой статус человека и гражданина

Положения, определяющие конституционно-правовой статус человека и гражданина в Индии содержатся в совокупности норм части III Конституции, именуемой «Основные права» и части IV «Руководящие принципы политики государства», ч. XV «Выборы», а также Преамбулы, приложений и некоторых других разделах Конституции.

Особенностью института прав и свобод в Индии является то, что элементы, из которых он складывается, обладают неодинаковой юридической силой. Индийская Конституция заимствовала из Конституции Ирландии 1937 г. концепцию не защищаемых в судебном порядке так называемых руководящих принципов.

2.1. Права и свободы в экономической, социальной и культурной областях сосредоточены в ч. IV «Руководящие принципы политики государства». Согласно ст. 37 Конституции «руководящие принципы не могут осуществляться в судебном порядке, однако они имеют основополагающее значение для управления страной и государство обязано исходить из этих принципов при издании законов».

Верховный суд Индии в 1980 г., рассматривая дело одной из транснациональных компаний, постановил, что суды при решении дел, в которых основные права находятся в противоречии с руководящими принципами, не должны отдавать предпочтения ни одной из этих групп. Судам предписано «гармонично» учитывать обе группы положений, что фактически отдает решение этого важнейшего вопроса на усмотрение суда.

Таким образом, за исключением права собственности, а также положения, согласно которому все граждане могут работать по любой профессии, иметь любое занятие, промысел или бизнес, Конституция Индии непосредственно не гарантирует экономических, социальных, культурных прав, хотя и провозглашает право на труд, достаточные средства к существованию, на защиту от экономической эксплуатации, безработицы, обязательного бесплатного обучения детей и др.

2.2. Политические права и свободы в Конституции Индии отражены очень кратко. Согласно ч.1 ст.19 все граждане имеют право на свободу слова и выражения мнений, право собираться мирно и без оружия, право создавать ассоциации и союзы. Конституция допускает издание законов, вводящих ограничения свободы слова в интересах суверенитета и целостности Индии, а также по ряду других оснований.

Возможно издание законов ограничивающих свободу собраний, ассоциаций и союзов.

Конституция Индии не провозглашает свободу печати. Верховный суд рассматривает свободу печати как одну из форм выражения свободы слова и выражения мнений. Ряд законов и решений Верховного суда предусматривают цензуру печати, кинофильмов, театральных постановок и т.д. Конституция прямо не закрепляет также свободу митингов и демонстраций. По мнению Верховного суда, она вытекает из толкования ч.1 ст.19 Конституции. Признавая право на проведение митингов и демонстраций, Верховный суд постановил, что «соответствующие власти могут запрещать митинги и демонстрации, если это мешает движению транспорта, препятствует использованию земельной собственности и в др. случаях».

Конституция Индии (ст.326) устанавливает, что гражданин Индии, достигший 18 лет и не лишенный избирательного права на основании не проживания на соответствующей территории, душевного нездоровья, совершения преступления, утраты гражданских прав или незаконной деятельности, вправе зарегистрироваться для участия в выборах в качестве избирателя. Конституция (ст.325) запрещает исключать из списков избирателей на основании религиозной, расовой, кастовой принадлежности, а также по признаку пола.

Пассивным избирательным правом обладают граждане достигшие при выборах в Народную палату Парламента 25 лет, а в Совет штатов 30 лет, кроме лиц, состоящих на оплачиваемой государственной службе, осужденных на срок не менее 2-х лет, объявленных судом умалишенными. Кандидат в Народную палату должен проживать в округе, по которому баллотируется.

2.3. Личные права и свободы установлены ч. III Конституции «Основные права». Особо важное значение в Индии имеет принцип равенства, суть которого в запрещении «неприкасаемости» и дискриминации по мотивам расовой, религиозной, кастовой принадлежности, пола, места рождения, установлении некоторых привилегий для признанных государством отсталыми групп населения.

Конституция устанавливает целый ряд, так называемых, прав-гарантий личной свободы. Согласно ст. 22 арестованный не может содержаться под стражей более 24 часов без решения магистрата. В то же время на основании закона о превентивном задержании срок задержания может быть 3 и более месяцев. Ст.21 устанавливает, что никто не может быть лишен жизни или личной свободы иначе, как в соответствии с установленной законом процедурой. Задержанным предоставляется право на получение защиты от юриста по выбору.

Конституция (ст.19) предоставляет гражданам право свободного передвижения по территории страны и право проживать и селиться в любой ее части.

В то же время Конституция Индии не упоминает о неприкосновенности жилища, личной жизни, тайны корреспонденции.

Статьи 25-28 гарантируют религиозные свободы: свободу совести, отправления обрядов и религиозной пропаганды. В государственных учебных заведениях религия не преподается.

2.4. Гражданство и режим иностранцев

Конституция и [Закон о гражданстве 1955 г.](#) предусматривают единое индийское гражданство, призванное укрепить территориальную целостность страны.

В отношении приобретения гражданства закон сочетает элементы «права почвы» и «права крови». Гражданами по рождению считаются лица родившиеся в Индии 26.01.1950г. и позднее.

Гражданин по происхождению – это лицо, рожденное 26.01.1950 г. и позднее за границей от отца – индийского гражданина по рождению. Если же отец – гражданин по происхождению, то лицо не станет индийским гражданином, если не зарегистрировано в индийском консульстве в течение года после рождения.

Приобрести гражданство можно в порядке регистрации и натурализации.

Для натурализации предусмотрен ряд условий, например, кандидат должен иметь хорошую репутацию, проживать в Индии или находиться на службе ее Правительства на протяжении 12 месяцев перед подачей заявления. Причем, в течение 7 лет предшествующих данному сроку, проживать в Индии или находиться на службе ее Правительства не менее 4-х лет.

Государство может лишить гражданства лицо. В частности, если гражданин в течение 5 лет после регистрации или натурализации был в какой-либо стране осужден к тюремному заключению на срок не менее 2-х лет, либо если в течение 7 лет непрерывно проживал за пределами Индии, не учился там, не служил индийскому правительству и не заявлял ежегодно в индийское консульство о желании сохранить индийское гражданство. Закон о гражданстве предусматривает и ряд др. оснований для лишения гражданства. Конституция предусматривает ограничения дееспособности иностранцев, которые, в частности не могут быть избраны членами Парламента ни Союза, ни его субъектов.

В то же время подданные Великобритании и других стран Содружества пользуются в Индии статусом гражданина Содружества. Правительство Индии может на основе взаимности наделять их всеми или некоторыми правами индийских граждан.

2.5. Обязанности граждан Индии установлены в ч. IV-а Конституции, внесенной в нее 42-й поправкой.

Если некоторые из обязанностей конкретны и за их невыполнение следует применение установленных законом санкций (обязанность соблюдать Конституцию, воинская обязанность), то абсолютное большинство обязанностей носит характер абстрактных общегуманистических и морально-этических положений, например, ценить благородные идеалы, вдохновлявшие национально-освободительную борьбу и следовать им. В результате большинство статей ч. IV-а практически бездействуют.

2.6. Конституционные гарантии прав и свобод предусмотрены ст.32 Конституции, которая предоставляет право обращаться с этой целью в Верховный суд. Кроме того, Парламент вправе уполномочить любой суд осуществлять такую юрисдикцию на подведомственной территории.

В качестве институциональных гарантий рассматривается деятельность:

- национальной комиссии по делам зарегистрированных каст и племен;
- комиссии по проверке управления территориями, на которых проживают зарегистрированные племена.

3. Конституционные основы общественного строя Индии

3.1. Конституционное регулирование экономических отношений осуществляется ч. XII Конституции Индии «Финансы, собственность, контракты и иски» и ч. XIII «Производство, торговля и оборот в пределах территории Индии».

Конституция установила, что собственность и имущество, которыми была наделена британская Корона для целей правительства доминиона Индия и правительства каждой губернаторской провинции переходит к Союзу и соответствующему штату. Все земли, полезные ископаемые, прочие ресурсы, находящиеся в пределах территориального моря, континентального шельфа, исключительные экономические зоны принадлежат Союзу и должны использоваться для целей Союза.

Согласно ст. 301 Конституции производство, торговля и оборот в пределах территории Индии свободны. Однако, Парламент может подвергать законом эту свободу таким ограничениям, каких может потребовать публичный интерес.

Среди руководящих принципов государственной политики Конституция предусматривает в ст.48 обязанность государства прилагать усилия к организации земледелия и животноводства на современной и научной основе.

Согласно ст.265 Конституции налоги устанавливаются и взимаются только в силу закона. Основной массив финансовых средств Союза, источником которых являются налоги, займы поступает в Консолидированный фонд Союза, средства которого расходуются в соответствии с законом на установленные Конституцией цели. Законом учреждается также Фонд непрерывных расходов Индии, находящийся в распоряжении Президента. Аналогичные фонды создаются и в штатах. Денежные операции в этих фондах регулируются соответственно законом Парламента Союза или штата, а до издания Закона – Президентом или губернатором штата.

3.2. Социальные и культурные отношения регулируются, в основном, в ч. IV Конституции «Руководящие принципы государственной политики». На государство возлагается обязанность прилагать усилия для повышения благосостояния народа посредством возможно лучшего обеспечения и охраны общественного строя, при котором социальная, экономическая и политическая справедливость будет пронизывать все учреждения национальной жизни.

Государство должно стремиться минимизировать неравенство в доходах и добиваться исключения неравенства в статусе, условиях и возможностях, не только индивидов, но и групп народа. Однако, в стране продолжает сохраняться вопиющее неравенство в доходах (1/3 граждан имеют доход ниже уровня бедности).

Согласно ст.39 Конституции государство должно направлять свою политику на обеспечение:

- равной оплаты за равный труд мужчин и женщин;
- создание возможностей и условий для здорового развития детей в обстановке свободы, достоинства и охраны детей и молодежи. Последнее положение Конституции имеет особое значение для Индии, поскольку в ней только 15% детей до 5 лет получают нормальное питание, а около 50 млн. детей в возрасте от 5 до 15 лет вынуждены работать.

Руководящие принципы Конституции Индии содержащиеся в ст. 41-43 обязали государство в рамках его экономических возможностей обеспечивать право на труд, образование, публичную помощь в случае старости, инвалидности, болезни,

безработицы. На фоне этих конституционных принципов контрастно выглядит высокий уровень безработицы, а также то, что пособия по безработице впервые в Индии были введены в 1978г. только в двух штатах Керала и Западная Бенгалия, где в правительстве преобладали коммунисты.

В области культуры государству предписано в течение 10 лет после вступления в силу Конституции ввести бесплатное и обязательное образование для всех детей в возрасте до 14 лет. Каждое приходящее к власти Правительство принимает программу борьбы с неграмотностью, уровень которой очень высок.

3.3. Конституционное регулирование политических отношений, политической системы

3.3.1. Конституционная формула государства. Концентрированное выражение конституционных основ политической системы индийского общества содержится в Конституционной формуле индийского государства, закреплённой в Преамбуле Конституции и гласящей: «Мы, народ Индии, приняв торжественное решение основать Индию как суверенную социалистическую светскую демократическую республику... в нашем Учредительном собрании принимаем, устанавливаем и даем себе настоящую Конституцию». По форме правления Индия относится к республикам парламентского типа.

3.3.2. Конституция устанавливает в Индии федеративную форму государственно-территориального устройства. Свыше 30 раз Конституция изменялась с целью упорядочения федеративного устройства с учетом национально-языкового принципа. Индийский Союз состоит из 27 субъектов (штатов) и 7 союзных территорий, не пользующихся правами штатов.

Федерация в Индии относится к числу централизованных. Штаты не обладают суверенитетом, не имеют конституций и собственного гражданства. Судебные и административные органы штатов и федерации составляют единую систему. Права сессии штаты не имеют. Территория штатов, кроме Джамму и Кашмир может быть изменена без согласия штатов федеральным законом. Губернаторы штатов назначаются Президентом Индии сроком на 5 лет, Президент назначается также и Высший суд штата. В основе управления штатами лежит парламентская система. В каждом из них имеется выборный законодательный орган, формируемое партией большинства правительство штата во главе с главным министром. Губернатор в правительство штата не входит. Обладая правом досрочного роспуска парламента штата, правом отлагательного вето, назначать окружных судей, губернатор вправе также зарезервировать закон, принятый парламентом штата, на рассмотрение Президента Индии. Индийская федерация относится к числу асимметричных. Кроме того, что в ее состав входят наряду со штатами и союзные территории, правовое положение штатов их полномочия неодинаковы. Неодинаково и представительство штатов в верхней палате Союзного парламента, зависящее, прежде всего от численности их населения.

Конституция Индии отличается необычайно детальным разграничением предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, разграниченных на 3 группы:

- 97 вопросов исключительного ведения федерации (иностранные дела; оборона; банковское дело; внешняя торговля; железнодорожный и воздушный транспорт и др.);

- 47 вопросов совместного ведения федерации и штатов (уголовный и гражданский процесс, законодательство о труде, профсоюзах, печати, социальном страховании и др.);
- 66 вопросов ведения субъектов федерации (просвещение, здравоохранение, промышленность, сельское хозяйство, общественный порядок, полиция, тюрьмы).

Весьма развит в Индии институт федерального вмешательства в субъектах федерации. Это объявление чрезвычайного положения на территории штатов Президентом по предложению федерального Правительства, введение президентского правления в штатах. Законодательная и исполнительная власть в штатах осуществляется при этом федеральным центром.

3.3.3. Своеобразие политической системы Индии заключается в громадном количестве политических партий – около 300, из них 39 общесоюзного уровня. В Индии имеется около 10 так называемых национальных партий, к коим относятся партии получившие на выборах в Народную палату 4% голосов (в 4х штатах). Крупнейшими из них являются:

- **Индийский национальный конгресс (И)** – это центристская, реформистская партия, программные установки которой – строительство общества социалистического образца с мирным сотрудничеством различных слоев населения, сохранением частного сектора и развитием государственной собственности, ликвидацию религиозно-кастовой и общинной розни, борьбу с безработицей, бедностью, неграмотностью. ИНК(И) неоднократно формировал союзное правительство самостоятельно. В 2004 году одержал победу на парламентских выборах

- **Бхаратия Джаната парти** – занимает правый фланг политического спектра Индии, базируется на позициях национализма, кастовых различий. Социальная база – средние и малые предприниматели, торговцы. Партия выступает за ограничение государственного сектора в экономике, либерализацию экономики, перестройку территориального устройства федерации по национальному и лингвистическому признакам. В 1998г. она сформировала коалиционное правительство Индии.

- **Партия Джаната дал** по программным позициям близка к ИНК (И). Находясь в оппозиции требует от Правительства снижения налогов, увеличения занятости населения, решения кастовых, религиозных проблем, бедности, коррупции, демократизации внутренней жизни.

- **Индийский национальный конгресс (социалистический)** – партия центристского толка, родившаяся после раскола ИНК в 1988г. Основной упор в ее программе сделан на защиту прав и свобод граждан.

- **Коммунистическая партия Индии**, в рядах которой состоит 5 млн. человек, выступает против усиления монополистического капитала, проведение земельной реформы, повышение уровня жизни трудящихся.

Поскольку в Индии большое значение имеет религия, и государство это многоконфессиональное, поэтому **религиозные организации являются важным компонентом политической системы страны.** Религиозные организации часто превращаются в партии, а политические партии нередко имеют в своей структуре религиозные организации. Такие религиозные организации как «Амра бенгали», «Ананда марг», «Джамаат-и-ислами» и другие, выступают с экстремистских, сепаратистских позиций.

Конституция Индия упоминает о политических партиях в двух случаях:

- парламентарий утрачивает свой мандат, если избравшись от одной партии переходит затем в другую;
- парламентарий может быть лишен мандата спикером палаты по представлению лидера фракции, если он голосует вопреки установкам руководства своей партийной фракции.

В Индии нет закона о политических партиях. Отдельные стороны их деятельности регулируются избирательным законодательством.

4. Высший законодательный орган Индии

Высший законодательный орган Индии состоит из Президента Республики и двух палат Парламента – Совета штатов и Народной палаты.

4.1. Совет штатов представляет интересы субъектов федерации. 238 членов Совета избираются законодательными органами штатов сроком на 5 лет с ротацией 1/3 состава каждые 2 года. Остальные 12 сенаторов назначаются Президентом Республики за особые заслуги перед государством и обществом. Совет штатов может быть распущен. Обладая правом отлагательного вето, Совет может задержать законопроект, принятый Народной палатой (кроме финансовых) на 6 месяцев. Спикером Совета штатов является Вице-президент Индии, избираемый на совместном заседании палат.

4.2. Народная палата, выражающая интересы федерации в целом состоит из 525 депутатов от штатов, 20 депутатов от союзных территорий и 2 представителей англо-индийской общины, назначаемых Президентом Республики. Выборы проводятся раз в 5 лет по одномандатным округам. Применяется мажоритарная система относительного большинства. Народная палата может быть распущена Президентом по «совету» правительства, как правило, из-за распада правительственной коалиции.

Кворум в обеих палатах составляет 1/10 их численности. Законопроект проходит в каждой палате 3 чтения, после чего направляется для промульгации Президенту. В случае разногласий между палатами по законопроекту, по решению Президента обе палаты голосуют по нему на совместном заседании. Финансовые законопроекты рассматриваются сначала Народной палатой, а затем в течение 14 дней Советом штатов. После чего с рекомендациями Совета штатов, которые не носят обязательного характера, финансовый билль возвращается в нижнюю палату.

Народная палата осуществляет контроль над Правительством, несущим коллективную ответственность перед ней. Народная палата может выразить недоверие Правительству, которое должно или уйти в отставку или обратиться к Президенту Республики с просьбой о роспуске палаты и назначении выборов. Обе палаты обсуждают доклад Генерального аудитора Индии о проверке финансовых отчетов Союза. Депутаты имеют право запроса в Правительство и обсуждения его политики.

Любая палата Парламента может возбудить вопрос об импичменте Президента Индии (1/4 голосов). За импичмент должны проголосовать не менее 2/3 членов обеих палат.

5. Президент Республики

Президент Индии избирается на 5 лет коллегией, состоящей из равного числа выборных членов Союзного Парламента и Парламентов штатов. Количество сроков избрания не ограничено. В соответствии с Конституцией **Президент является гла-**

вой исполнительной власти, верховным главнокомандующим и неотъемлемой составной частью парламента. Он промульгирует законы, вносит законопроекты в Парламент и налагает вето на принятые законы, назначает Премьер-министра из числа лидера партии или коалиции, имеющих большинство мандатов в Народной палате, по представлению Премьер-министра назначает членов Правительства, созывает и распускает Народную палату. Президент назначает судей Верховного суда Индии, а также судей Высших судов штатов, назначает Генерального прокурора, Генерального аудитора, Генерального атторнея (юридического советника высших органов государственной власти Индии), губернаторов штатов.

Президент обладает правом помилования, вправе объявить чрезвычайное положение, президентское правление в штатах. Указы Президента, издаваемые между сессиями парламента, имеют силу закона, но если в течение 5 недель с начала ближайшей сессии парламента эти указы не будут утверждены, они теряют силу. Акты Президента Индии не требуют контрасигнатуры, как в других парламентских республиках, в качестве условия их действительности, поскольку согласно 42-й и 44-й поправкам к Конституции все обширные полномочия Президента осуществляются им по совету Правительства, либо самим Правительством от имени Президента.

6. Совет Министров Индии

Высшая исполнительная власть в Индии сосредоточена в руках Совета Министров, состоящего из 40-60 членов и персонально Премьер-министра.

По конституционному обычаю Президент назначает Премьер-министром лидера парламентского большинства, который и формирует правительство. Члены правительства должны быть обязательно членами парламента. После назначения президентом министров, правительство представляется парламентам и просит о доверии. Совет министров в полном составе собирается крайне редко. Все вопросы руководства страной решаются на заседаниях Кабинета состоящего из премьер-министра и 17-19 министров. Конституция Индии не определяет функции и полномочия Совета министров. Политическая практика в Индии состоит в том, что правительство осуществляет полномочия, принадлежащие по Конституции Президенту республики. В правительстве чрезвычайно велика роль Премьер-министра, который с формального одобрения Президента может изменять состав правительства, увольнять министров, руководит заседаниями Совета министров и Кабинета, решения на которых принимаются не голосованием, а на основе общего согласия. Правительство фактически направляет законодательную деятельность парламента, издает нормативные акты в форме Президентских указов или в порядке делегированного законодательства.

В связи с персонализацией власти в руках Премьер-министра в Индии по мнению известных государствоведов (Х. Радж и др.) сложилась «премьер-министерская форма правления».

Вопросы для самоконтроля:

1. Насколько оправдан объем Конституции Индии, как одной из самых больших в мире?

2. Каков порядок внесения изменений в Конституцию Индии и какие изменения наиболее важные?
3. В чем состоит специфика руководящих принципов политики государства (ч.IV Конституции) и насколько она оправдана?
4. Что означает характеристика Индии в преамбуле Конституции как социалистической республики?
5. Каковы особенности института гражданства в Индии?
6. Охарактеризуйте роль религиозных организаций в политической системе Индии?
7. На каких принципах строится индийский федерализм?
8. Что такое «премьер-министерализм» в Индии?
9. Какова роль Верховного суда в развитии конституционного права Индии?

Тема 20. Основы конституционного права Испании

Вступление: конституционное развитие Испании в 1939-1977 годах.

- 1. Общая характеристика Конституции Испании 1978 года.**
- 2. Основы политической системы Испании (принципы, установленные в Вводном разделе Конституции, конституционные основы статуса политических партий, профсоюзов трудящихся и ассоциаций предпринимателей).**
- 3. Особенности экономической системы и социальных основ Испании, установленные Конституцией 1978 года.**
- 4. Конституционный статус личности в Испании (объем, содержание прав и свобод, акцент на Всеобщую декларацию прав человека, гарантии основных прав и свобод, институт Народного защитника).**
- 5. Король Испании (конституционный статус).**
- 6. Законодательная власть (порядок формирования и роспуска Генеральных кортесов, полномочия Сената и Конгресса депутатов, законодательный процесс, институт народной законодательной инициативы, делегированное законодательство, парламентский контроль).**
- 7. Правительство Испании (процедура формирования и отставки, правовое положение, взаимоотношение с парламентом, функции Государственного совета).**
- 8. Судебная власть в Испании (конституционные начала судебной власти, структура, конституционный контроль).**

Рассматривая современное конституционное развитие Испании невозможно не упомянуть о том, что ему предшествовал с 1939 по 1975 год период франкистской диктатуры установившийся в результате победы испанских фашистов, поддержанных Гитлером и Муссолини, в гражданской войне 1936-1939 г.г. В 1939 г. каудильо (предводитель) Франко был объявлен пожизненным главой государства. Согласно франкистской конституции Испании, состоявшей из 5 законодательных актов принятых в разное время, Франко, являясь главой государства, был одновременно и главой правительства, членов которого он назначал без согласования с Кортесами (парламентом). Кортесы фактически представляли собой законодательный орган, построенный не по принципу представительства избирателей, а по принципу корпоративного представительства. Часть депутатов назначал сам Франко. В Кортесы по должности входили министры, ректоры университетов. Правом законодательной инициативы обладал Франко. Он утверждал законы и обладал правом неоднократного возвращения закона в Кортесы для их изменения. Конституция наделяла каудильо правом принятия актов, имеющих силу закона. Конституция формально провозглашала комплекс прав и свобод граждан, которые могли быть приостановлены декретами правительства. В целях маскировки диктаторского режима в 1947 г. был принят закон «Об учреждении поста главы государства», который устанавливал в Испании монархическую форму правления. Это была уникальная монархия без монарха, так как законный король Дон Хуан, находившийся в эмиграции, на престол приглашен не был и в качестве главы государства продолжал оставаться до своей смерти в 1975 г. генералиссимус Франко.

В 1976 в Испании было распущено Национальное движение – политическая партия, служившая опорой франкистского режима, и легализованы демократические политические партии, находившиеся вне закона. Законодательной базой для дальнейшего процесса демократизации государственной и общественной жизни Испании явились Закон «О политической реформе» (1976) и Декрет-закон «Об избирательном праве» (1977), которые изменили структуру высших органов государственной власти и установили всеобщее избирательное право, на основе которого и прошли первые многопартийные выборы в Кортесы.

В июле 1977 г. Кортесы сформировали Конституционную комиссию, абсолютное большинство в которой составляли депутаты от победивших на выборах двух партий: Союза Демократического центра и Социалистической рабочей партии. Новая Конституция Испании была одобрена на совместном заседании обеих палат парламента 31 октября 1978г. и **5 декабря 1978г. принята на конституционном референдуме** (87,8% голосов за принятие).

После подписания Конституции Королем Испании, она вступила в силу 29 декабря 1978г.

1. Общая характеристика Конституции Испании

Основной закон Испании представляет собой кодифицированный акт, включающий Преамбулу, вводный раздел и 10 разделов основной части, объединяющей 169 статей (некоторые разделы делятся на главы и секции). Кроме того, в Конституции содержатся дополнительные, переходные, отменяющие и заключительные положения.

Конституция начинается не Преамбулой, а следующими словами: «Дон Хуан Карлос I, Король Испании, всем кто увидит и поймет настоящий Акт, знайте, что Кортесы одобрили, а испанский народ утвердил следующую Конституцию:».

В Преамбуле Конституции от имени испанской нации декларируется необходимость установления справедливости, свободы, безопасности, а также благополучия всех людей, составляющих эту нацию. **В Преамбуле определены основные цели развития государства:**

- гарантировать демократическое сосуществование в рамках Конституции и законов, в соответствии со справедливым экономическим и социальным порядком; установить правовое государство, которое обеспечивает верховенство закона, как выражение воли народа;
- обеспечить всем испанцам и всем народам Испании осуществление прав человека, развитие своих культур и традиций, языков и институтов;
- способствовать прогрессу культуры и экономики для обеспечения всем достойного уровня жизни;
- создать передовое демократическое общество и взаимодействовать в укреплении мирных отношений и эффективного сотрудничества между всеми народами Земли.

По порядку изменения Конституция Испании **относится к категории «жестких» конституций**. X раздел Конституции, именуемый «О Конституционной реформе», устанавливает порядок полного и частичного пересмотра, а также изменения Конституции. Инициатива проведения конституционной реформы может исходить от правительства, палат парламента, от парламента автономных областей. В том случае, если изменяются отдельные положения или статьи Конституции, это пред-

ложение должно быть одобрено обеими палатами парламента большинством в 3/5 от общего числа членов палат. Если согласия между палатами по изменению Конституции не достигнуто, то при условии, что Сенат примет текст изменений абсолютным большинством своих членов, Конгресс депутатов может принять его 2/3 голосов своих членов. Одобренный парламентом проект реформы выносится на референдум, если в течение 15 дней после его принятия такого голосования потребует 1/10 членов любой из палат.

В случае полного пересмотра Конституции или частичного пересмотра, под которым согласно ст. 168 понимается пересмотр затрагивающий Вводный раздел, секцию I, второй главы первого раздела (данная секция охватывает статьи с 15 по 29 и называется «Об основных правах и гражданских свободах») или второй раздел «О короне», то принципы пересмотра должны быть приняты большинством 2/3 голосов каждой палаты, после чего парламент распускается. Вновь избранные палаты могут одобрить текст конституционной реформы большинством 2/3 голосов каждой палаты, затем он передается на референдум для ратификации. В период войны, чрезвычайного и осадного положения реформа Конституции не допускается.

2. Основы политической системы

2.1. Политическая система Испании базируется на следующих принципах, установленных в Вводном разделе Конституции (ст.ст. 1-9), согласно которым:

- Испания конституируется как правовое, социальное и демократическое государство, которое провозглашает высшими ценностями правопорядка свободу, справедливость, равенство, политический плюрализм.
- Национальный суверенитет принадлежит испанскому народу, от которого исходят полномочия государства.
- Политической формой испанского государства является парламентарная монархия.
- Конституция основана на нерушимом единстве испанской нации, единой и неделимой для всех испанцев Родине; она признает и гарантирует право на автономию для национальностей и регионов ее составляющих и солидарность между ними.
- Кастильский язык является официальным языком Испанского государства. Все испанцы обязаны знать его. Другие языки также являются официальными в автономных сообществах в соответствии с их статутами.
- Конституция Испании закрепляет и гарантирует такие важные начала в политической сфере, как принцип законности, запрет обратной силы закона, предусматривающего ответственность личности, судебную ответственность за произвол органов и представителей власти, а также обязанность обеспечивать условия, способствующие участию всех граждан в политической, экономической, культурной и социальной жизни.

Все перечисленное образует основы политической системы испанского общества, значительную роль в которой играют политические партии.

2.2. Политические партии, профсоюзы, ассоциации предпринимателей

На политической арене Испании действует более 200 партий. Законодательно допускается создание как общенациональных, так и региональных партий. С точки зрения политического влияния важнейшими из них являются:

- Испанская социалистическая рабочая партия, основанная в 1879 году. Это партия социал-демократического типа. В результате парламентских выборов в 2004г. стала правящей партией.

- Народная партия, основанная в 1976г. Это партия правого фланга политического спектра Испании включающая консерваторов, христианских демократов, либералов и представляющая интересы крупного капитала. До марта 2004 она была правящей партией.

- Демократический и социальный центр – это реформистская демократическая партия, созданная в 1982 году.

- В Испании имеется несколько коммунистических партий выступающих на парламентских выборах единым блоком «Объединенные левые».

- В Испанском парламенте представлены около 15 региональных политических партий различной направленности.

Основы статуса политических партий закреплены в ст. 5 Конституции Испании, согласно которой «Политические партии в соответствии с принципом политического плюрализма содействуют формированию и выражению народной воли и являются основным инструментом политического участия. Их создание и деятельность являются свободными при условии уважения Конституции и закона. Их внутренняя структура и деятельность должны быть демократическими». Кроме того, основы организации и деятельности политических партий определяются законом о политических партиях, новая реакция которого направлена на ужесточение мер борьбы с терроризмом. Дестабилизирующее влияние на внутривнутриполитическую жизнь Испании оказывают националистические организации сепаратистов. В частности, баскская террористическая организация ЭТА, борющаяся за отделение Страны басков от Испании и политическое крыло данной организации – партия «Батасуна». В августе 2002г. суд приостановил на 3 года деятельность «Батасуны» за «преступления против человечества» (за последние 30 лет от рук баскских террористов погибли около 1000 испанцев).

Конституция Испании определяет **основы статуса профсоюзов трудящихся и ассоциаций предпринимателей**, которые в соответствии со ст. 7 «вносят свой вклад в защиту и осуществление экономических и социальных интересов, которые являются также их собственными интересами. Их создание и деятельность являются свободными при условии уважения Конституции и закона. Их внутренняя структура и деятельность должны быть демократическими». Конституция в ст. 28 устанавливает, что «свобода профсоюзной деятельности включает в себя право на создание профсоюзов, вступление в них по своему выбору, а также право профсоюзов объединяться в конфедерации и учреждать международные профессиональные организации или присоединяться к ним. Никто не может быть принужден к вступлению в профсоюзы. Закон может ограничить право на свободное объединение в профсоюзы или делать изъятия из этого права только в отношении вооруженных сил, учреждений подчиняющихся военной дисциплине, определять особые условия пользования этим правом государственными служащими.

3. Особенности экономической системы и социальных основ Испании

Социально-экономические основы государства закреплены непосредственно в Конституции Испании. Признавая право на частную собственность и ее наследование Конституция в ч. 2 ст. 33 устанавливает, что «социальная функция этих прав ограничивает их содержание в соответствии с законами». Признается свобода предпринимательства в рамках рыночного хозяйства. Согласно ст. 38 Конституции органы публичной власти гарантируют и охраняют осуществление свободы предпринимательства, а также обеспечивают защиту производства в соответствии с общими экономическими требованиями, включая планирование.

В главе 3 первого раздела Конституции именуемой «О руководящих принципах социальной и экономической политики», а также в разделе VII «Экономика и финансы», к числу задач и целей государственной политики в социально-экономической сфере относятся: защита семьи, обеспечение полной занятости, создание благоприятных условий для социального и экономического развития, а также для более справедливого распределения региональных и личных доходов, государственная поддержка системы социального страхования и здравоохранения, государственный контроль за рациональным использованием всех природных ресурсов в целях улучшения качества жизни, охраны и восстановления окружающей среды, сохранение и обогащение исторического, культурного и художественного наследия народов Испании, а также ряд других направлений.

Статья 128 Конституции признает право государственной инициативы в экономической деятельности. Закон может резервировать за публичным сектором важнейшие ресурсы, особенно монополии, разрешать вмешательство в деятельность предприятий, когда этого требуют общие интересы.

4. Конституционный статус личности

Конституционному статусу личности в Испании посвящен I раздел Конституции, статья 10 которой провозглашает в качестве основы политического порядка и социального мира достоинство личности, нерушимость ее неотъемлемых прав, свободное развитие личности, уважение личности к закону и правам других людей. Согласно ч.2 ст. 10 нормы об основных правах и свободах, признаваемых Конституцией, должны рассматриваться в соответствии с Всеобщей декларацией прав человека, международными договорами и соглашениями по тем же вопросам, ратифицированными Испанией. При этом публичные власти в соответствии с конституционными нормами обеспечивают условия действительного и эффективного осуществления принципов свободы и равенства, свободного участия всех граждан в политической, экономической, культурной и социальной жизни страны.

Конституция закрепляет важнейшие личные права и свободы: право на жизнь, свободу и безопасность (предварительное заключение не может быть свыше 72 часов), запрещено подвергать пыткам, негуманному или унижительному наказанию, смертная казнь отменена. Закреплено право каждого на честь, интимную, личную и семейную жизнь, на собственное имя, на неприкосновенность жилища, тайну корреспонденции, свободное распространение и получение информации, право испанцев свободно избирать свое местожительство и передвигаться по национальной территории, а также право свободно въезжать в Испанию и выезжать из нее, это право не может быть ограничено по политическим или идеологическим мотивам.

Конституция устанавливает право каждого на эффективную судебную защиту, а также гарантирует каждому обвиняемому право на гласный процесс, пользование всеми средствами доказательств для своей защиты, право на презумпцию невиновности, право не давать показаний против себя, не признавать себя виновным.

Конституция гарантирует свободу идеологии, вероисповедания отправления культов, никто не обязан объявлять о своей идеологии, религии или верованиях.

Признается право каждого на обучение и свобода образования (начальное образование обязательно и бесплатно). Конституция устанавливает права испанцев на труд, на свободный выбор профессии или занятия, на продвижение по службе и на вознаграждение, достаточное для удовлетворения своих потребностей и потребностей своей семьи. Одновременно Конституция предусматривает обязанность всех испанцев трудиться.

Конституция гарантирует гражданам **достойное экономическое существование** в старости путем предоставления им пенсий, размеры которых периодически пересматриваются. Органы публичной власти обязаны содействовать улучшению благосостояния этих лиц через систему социальных служб, призванных осуществлять наблюдение за их здоровьем, жилищными, культурными условиями, досугом.

Статья 47 Конституции предусматривает, что все испанцы имеют право на пользование благоустроенным жильем, а органы публичной власти обязаны способствовать созданию для этого необходимых условий.

Конституция признает право проведения собраний – мирно и без оружия, для осуществления этого права не требуется предварительного разрешения. О собраниях в публичных местах власти должны быть предварительно оповещены, и они могут запретить их проведение, если есть достаточные основания предполагать нарушение общественного порядка, связанное с опасностью для людей и имущества.

Политические права, устанавливаемые Конституцией, в частности, право на объединение, избирательные права дополняются действующим законодательством. Конституция, а также Декрет-закон об избирательных нормах и закон о местных выборах предоставляют активное избирательное право гражданам с 18 лет, устанавливают всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании. Не предусматривается ценз оседлости для кандидатов в депутаты представительных органов государственной власти и местного самоуправления. Закрепляется за гражданами право на участие в референдуме. Детальное регулирование разных видов референдума закрепляется Органическим законом 1980 года. Общегосударственный референдум может быть предложен палатой Генеральных кортесов или Правительством. Назначает референдум Король, декрет Короля скрепляется подписью главы Правительства.

Конституция Испании содержит в первом разделе главу 4, посвященную **гарантиям прав и свобод**. Согласно ст. 53 «признание, уважение и защита прав и свобод возлагается на законодательство, судебную практику и деятельность органов публичной власти. Каждый гражданин имеет право защищать свои права и свободы в обычном суде, а также подавать заявление в Конституционный суд и Народному защитнику.

Институт Народного защитника установлен ст. 54 Конституции, согласно которой Народный защитник является высшим уполномоченным Генеральных кортесов, назначаемым для защиты конституционных прав граждан, а также для надзора за деятельностью администрации по соблюдению прав граждан. Народный защит-

ник избирается на 5 лет Генеральными кортесами большинством в 3/5 общего состава каждой палат. Статус Народного защитника регулирует Органический закон 1981 года, который устанавливает, что Народный защитник не должен получать указаний от каких-либо органов власти, его решения обжалованию не подлежат. Народный защитник обладает правом обращения в Конституционный суд относительно неконституционности акта и о защите прав и свобод. Закон предусматривает обязанность всех государственных органов оказывать содействие и любую помощь Народному защитнику в его расследованиях и инспектировании. Ежегодно Народный защитник отчитывается о проделанной работе на пленарном заседании Генеральных кортесов. При необходимости он может представлять парламенту внеочередной доклад.

Статья 55 Конституции предусматривает возможность приостановления ряда прав и свобод граждан в случае объявления чрезвычайного и осадного положения.

Эта же статья предусматривает, что органический закон может определять форму и случаи, когда в индивидуальном порядке могут быть приостановлены право неприкосновенности жилища, тайны сообщений и срок предварительного заключения.

5. Король Испании

Конституция Испании, устанавливая систему высших органов государственной власти, закрепляет следующий порядок:

- Раздел II «О Короне»;
- Раздел III «О Генеральных кортесах»;
- Раздел IV «О Правительстве и администрации»;
- Раздел V «Об отношениях между Правительством и Генеральными кортесами»;
- Раздел VI «О судебной власти»;
- Раздел IX «О Конституционном суде».

В соответствии со ст. 56 Конституции **Король** является главой государства, символом его единства и постоянства, он – **арбитр и гарант правильного функционирования государственных институтов**, осуществляет высшее представительство испанского государства в международных отношениях. Личность Короля неприкосновенна и он не подлежит ответственности.

Достаточно обширные полномочия Короля могут быть осуществлены им только с контрассигнации Председателя Правительства или министра. К их числу относятся: санкционирование и промульгация законов, созыв и роспуск Генеральных кортесов, назначение и увольнение членов Правительства, назначение всеобщих выборов и референдума.

Король Испании не обладает правом вето. Статья 91 Конституции закрепляет, что «в течение 15 дней после одобрения Генеральными кортесами, законопроекты утверждаются Королем.

После предварительных совещаний с представителями политических партий в парламенте, Король предлагает нижней палате кандидатуру главы Правительства. Эта кандидатура должна быть одобрена Конгрессом депутатов. Король может председательствовать на заседаниях Правительства по просьбе Председателя.

Король является верховным главнокомандующим, осуществляет право помилования, представляет страну в международных отношениях, назначает послов, с согласия Генеральных кортесов может объявлять войну и заключать мир.

6. Законодательная власть

Законодательная власть в Испании осуществляется представительным органом – Генеральными кортесами. Статус Генеральных кортесов определен разделом III Конституции. Испанский парламент двухпалатный: состоит из Конгресса депутатов и Сената.

6.1. Конгресс депутатов согласно ст. 68 Конституции состоит минимум из 300 и максимум из 400 депутатов, избираемых сроком на 4 года на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования по пропорциональной системе. Депутаты избираются по избирательным округам, которыми являются провинции. Каждая из 50 испанских провинций, как минимум представлена двумя депутатами и одним дополнительным депутатом на каждые 175 тыс. жителей. Население городов Сеута и Мелилья представлены одним депутатом.

6.2. Сенат является палатой территориального представительства. В состав Сената входят избираемые и назначаемые сенаторы со сроком полномочий 4 года. От каждой провинции избирается по 4 сенатора. От больших островов избирается по 3 сенатора (Майорка, Тенерифе, Большие Канарские), от небольших островов или группы малых островов (Ла-Пальма, Менорка, Гомера и другие) – по одному сенатору. От городов Сеута и Мелилья – по два. Избрание сенаторов осуществляется на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования по мажоритарной системе относительного большинства. Представительный орган каждой из 17 автономных областей назначает по одному сенатору, а также по одному сенатору от каждого миллиона жителей автономной области. В настоящее время Сенат состоит из 208 избираемых сенаторов и 43 назначаемых.

6.3. Полномочия организация работы Генеральных кортесов. Конституция и избирательный закон устанавливают принцип несовместимости постов сенаторов и депутатов с должностями членов Конституционного суда, высших должностных лиц государственной администрации, за исключением членов правительства, Народного защитника, судей и членов судов, военнослужащих, сотрудников полиции и корпуса безопасности.

Конституция устанавливает, что члены Генеральных кортесов не связаны императивным мандатом. Как депутаты, так и сенаторы обладают иммунитетом и индемнитетом.

Палаты Генеральных кортесов функционируют самостоятельно, каждая обладает компетенцией, принимает свой регламент и бюджет. Генеральные кортесы могут собираться на совместные заседания. На таких заседаниях принимаются присяга Короля, решаются вопросы наследования Короны, даются полномочия Королю объявлять войну и заключать мир, и некоторые другие.

Палаты функционируют сессионно. Ежегодно проводятся две сессии: с февраля по июнь и с сентября по декабрь.

По требованию Правительства, абсолютного большинства членов любой из палат, постоянной комиссии палаты могут быть собраны на чрезвычайную сессию.

Основными задачами Генеральных кортесов согласно ст. 66 Конституции являются: осуществление государственной законодательной власти, принятие бюджета, выполнение иных функций, возложенных на них Конституцией.

Законодательный процесс

Право законодательной инициативы принадлежит Правительству, 25 членам Сената или Конгресса депутатов. Представительные органы автономных областей большинством в 2/3 голосов могут требовать от Правительства Испании внесения проекта закона в Конгресс депутатов. Конституция Испании (ч.3 ст. 87) учредила **институт народной законодательной инициативы**. Для внесения в Конгресс депутатов законопроектов в порядке законодательной инициативы требуется не менее 500 тыс. удостоверенных подписей. Такая процедура не применяется к областям, регулируемым органическим законом, налоговым вопросам, международным отношениям, помилования. Обычные законы принимаются Конгрессом депутатов простым большинством голосов присутствующих, органические законы требуют абсолютного большинства голосов его членов. Одобренный Конгрессом депутатов законопроект направляется в Сенат, который в течение двух месяцев может одобрить его, внести поправки или наложить вето. Для наложения вето необходимо абсолютное большинство голосов членов Сената.

Конгресс депутатов может преодолеть вето Сената также абсолютным большинством голосов. Поправки, внесенные Сенатом, преодолеваются или отклоняются Конгрессом простым большинством голосов. Если Конгресс депутатов или Правительство объявили законопроект срочным, то Сенат обязан рассмотреть его в течение 20 дней. Принятый Генеральными кортесами закон в течение 15 дней должен быть промульжирован Королем.

Конституция разрешает палатам Генеральных кортесов передать постоянным комиссиям палат право самим принимать законы, однако в любой момент палата может потребовать обсуждения и голосования на пленарном заседании любой законодательной инициативы, рассматриваемой комиссией. Делегирование таких полномочий комиссиям не допускается по законопроектам о конституционной реформе, международным отношениям, органическим законам и по бюджету.

Делегированное законодательство

Генеральные кортесы согласно ст. 82 Конституции могут делегировать Правительству полномочия издавать нормативные акты, имеющие силу закона. Делегирование осуществляется путем принятия парламентом уполномоченных или простых законов, в которых устанавливаются цели и пределы делегирования, принципы и критерии, которыми необходимо руководствоваться при его осуществлении. Делегирование не может быть предоставлено в неопределенной форме или на неопределенный срок. Акты, издаваемые Правительством, на основании таких полномочий именуются законодательными декретами.

В чрезвычайных и срочных случаях Правительство, согласно ст. 86 Конституции, может издавать временные законодательные акты, имеющие форму декретов-законов, которые не могут затрагивать порядок деятельности основных институтов государства, права, свободы и обязанности граждан, положение автономных сооб-

ществ, положения о всеобщем избирательном праве. Декреты-законы незамедлительно вносятся в Конгресс депутатов, который созывается даже, если находиться на каникулах. На принятие решения Конституция устанавливает 30-дневный срок с момента издания декрета-закона.

6.6. Парламентский контроль

Генеральные кортесы осуществляют контроль за деятельностью Правительства в нескольких формах:

- право требовать от Правительства предоставления любой информации;
- парламентские запросы Правительству;
- инициирование интерпелляции;
- резолюция порицания Правительству, для принятия которой необходимо абсолютное большинство голосов в Конгрессе депутатов. Резолюция порицания должна включать предложение о кандидатуре главы Правительства;
- принятие решения о доверии Правительству, для чего необходимо простое большинство в Конгрессе депутатов;
- Формирование Правительства Конгрессом депутатов при участии монарха;
- Конгресс депутатов может выдвинуть в отношении членов Правительства обвинение в совершении преступления. Инициатива импичмента должна исходить не менее чем от $\frac{1}{4}$ части членов палаты. Решение об импичменте принимается абсолютным большинством голосов.

Обе палаты Генеральных кортесов могут быть распущены Королем досрочно в соответствии со ст. 99 Конституции, если после вынесения резолюции порицания или отказа в доверии Правительству, в течение двух месяцев ни один из кандидатов на пост председателя Правительства не получит доверия Конгресса депутатов.

7. Правительство Испании

Конституция Испании (ст. 97) устанавливает, что Правительство осуществляет исполнительную и регламентарную власть в соответствии с Конституцией и законами. Правительство осуществляет руководство внутренней и внешней политикой, гражданской и военной администрацией и обороной государства.

Правовое положение Правительства регулируется Конституцией и [Законом 1983 г. «Об организации центральной администрации государства»](#). В Испании вопрос о формировании Правительства – это вопрос о назначении его главы. После каждых новых выборов Конгресса депутатов, отставки Правительства, отставки или смерти его Председателя, Король обязан предложить Конгрессу депутатов после консультаций с представителями политических партий, представленных в парламенте, кандидата на [пост Председателя Правительства](#). Кандидат назначается Королем на пост Председателя Правительства, если получит в Конгрессе депутатов абсолютное большинство голосов. Если оно не было получено, то через 48 часов проводится новое голосование, при котором достаточно простого большинства. При безрезультатном вторичном голосовании, Король должен предложить новую кандидатуру и при ее неутверждении в течение двух месяцев со времени первого голосования, монарх, получив контрасигнатуру Председателя Конгресса депутатов, распускает Генеральные кортесы, назначив новые выборы.

Вновь назначенный Председатель Правительства формирует состав Правительства самостоятельно. Королевское назначение министров является лишь формально-конституционным актом.

Особенность правового положения Правительства определяется тем, что Конституция Испании посвящает ему два раздела: раздел IV «О Правительстве и администрации» и раздел V «О взаимоотношениях между Правительством и Генеральными кортесами». Правительство подотчетно парламенту и несет политическую ответственность перед Конгрессом депутатов. Оно обязано предоставлять палатам Генеральных кортесов и их комиссиям любую требуемую информацию. Правительство и каждый из его членов обязаны отвечать на вопросы и запросы депутатов и сенаторов. Политическая ответственность Правительства перед парламентом проявляется в форме вынесения Конгрессом депутатов резолюции порицания, отказа в доверии Правительству, после чего оно либо уходит в отставку, либо предлагает роспуск Генеральных кортесов указом Короля.

Правительство Испании может объявлять **особые виды состояния в стране**:

- декретом Правительства сроком на 15 дней вводится на части территории страны состояние угрозы, о чем извещается Конгресс депутатов;
- декретом Правительства с разрешения Конгресса депутатов объявляется чрезвычайное положение;
- только по предложению Правительства Конгресс депутатов может объявить Осадное положение.

Организационно и функционально автономным органов при Правительстве является **Государственный совет**, осуществляющий консультационные функции. Порядок формирования и компетенция Государственного совета устанавливается Органическим законом от 22.04.1980г. Консультации Правительства с Государственным советом являются обязательными в случаях, установленных законом.

8. Судебная власть в Испании

8.1. Основные начала судебной власти в Испании заложены в шестом разделе Конституции. Статья 117 устанавливает: «Судебная власть исходит от народа и осуществляется от имени Короля судьями и магистратами, которые независимы, несменяемы, ответственны перед законом и подчиняются только Закону». Конституция закрепляет такие основные принципы правосудия как: несовместимость судебных функций с любыми другими, единство судебной власти, запрет создания чрезвычайных судов, гласность, институт присяжных заседателей. Детальная регламентация функционирования судебной власти осуществляется органическим законом о судебной власти от 01.07.1985г.

Высшей судебной инстанцией страны является **Верховный суд**, чья юрисдикция распространяется на всю Испанию, за исключением вопросов относящихся к ведению Конституционного суда. Руководит Верховным судом председатель, назначаемый Королем по предложению Генерального совета судебной власти. Верховный суд состоит из нескольких палат: по уголовным делам, по гражданским делам, по административным спорам, по социальным делам, военной палаты.

Судами более низкого уровня являются Национальный суд; Высшие суды правосудия автономных областей; Провинциальные суды, созданные во всех 50 провинциях; суды первой инстанции: муниципальные суды и мировые судьи. Кроме

судов общей юрисдикции в каждой провинции действуют административные суды, суды по делам несовершеннолетних и суды по контролю за местами лишения свободы. Управление судебной системой возложено на Генеральный совет судебной власти, в состав которого входят председатель Верховного суда и 20 членов назначаемых Королем на пять лет.

Каждая палата парламента предлагает по 4 члена, еще 12 назначаются из числа судей и магистратов всех категорий.

Конституционный контроль

Осуществление конституционного контроля возложено на **Конституционный суд Испании**. Основные начала его организации определены IX разделом Конституции, а порядок деятельности органическим законом. Конституционный суд включает 12 членов, назначаемых Королем на девять лет. 4 судьи предлагаются Конгрессом депутатов, 4 – Сенатом, 2 – Правительством, 2 – Генеральным советом судебной власти.

Каждые три года состав судей обновляется на 1/3. Председатель Конституционного суда назначается Королем сроком на три года из числа членов суда по представлению пленума Конституционного суда.

К числу полномочий Конституционного суда относятся: рассмотрение дел о конституционности законов и нормативных актов, имеющих силу закона; защита конституционных прав и свобод, отнесенных Конституцией к ведению данного суда; разрешение споров о компетенции между центральной властью и автономными областями, а также между автономными областями.

С запросами и жалобами в Конституционный суд могут обращаться: председатель Правительства, Защитник народа, депутаты и сенаторы в количестве не менее 50 человек, представительные и коллегиальные исполнительные органы автономных областей, суды, а с жалобами на нарушение конституционных прав – граждане и юридические лица, Защитник народа и прокуроры.

Вопросы для самоконтроля:

1. Охарактеризуйте сущность политического режима в Испании в 1939 – 1975 гг.
2. Какова важнейшая особенность Конституции Испании 1978 года?
3. Каков порядок изменения и пересмотра Конституции Испании?
4. В чем выражается специфика установления социально-экономических основ государства в Испании?
5. Охарактеризуйте статус Народного защитника в Испании.
6. В чем особенность конституционного статуса Короля Испании?
7. Какова сущность института народной законодательной инициативы?
8. В какой форме реализуется политическая ответственность Правительства перед Генеральными кортесами?
9. Назовите порядок формирования и компетенцию Конституционного суда Испании.

Тема 21. Основы Конституционного права Италии

- 1. Конституция Италии 1947 года (разработка и принятие, общая характеристика, особенности, порядок пересмотра, конституционный контроль).**
- 2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина (конституционный акцент на закрепление принципов равенства и свободы, экономических и этико-социальных прав и свобод, социальной функции частной собственности).**
- 3. Политические партии и партийная система Италии.**
- 4. Выборы, референдум, избирательное право, избирательная система Италии.**
- 5. Законодательная власть (конституционное положение Парламента среди высших органов государственной власти Италии, порядок формирования и роспуска Сената и Палаты депутатов, особенности их компетенции, народная законодательная инициатива, делегированное законодательство, статус парламентариев).**
- 6. Президент Республики (порядок избрания, полномочия).**
- 7. Правительство Италии (состав, особенности формирования, полномочия, функции Председателя Совета Министров).**
- 8. Судебная власть, особенности судебной системы.**

1. Конституция Италии 1947 года

1.1. Разработка и принятие Конституции

После свержения в Италии тоталитарного фашистского режима Муссолини, политические партии, участвовавшие в движении Сопротивления, на совещании в апреле 1945 г. высказались за коренное изменение политических институтов в стране. На референдуме 2 июня 1946 г. 54.3% избирателей проголосовало за переход от монархии к республике. В этот же день были избраны члены Учредительного собрания, призванного разработать и принять Конституцию. 22 декабря 1947 г. 453 голосами против 62 Конституция была принята и 1 января 1948 года вступила в силу.

1.2. Общая характеристика Конституции, ее особенности, порядок пересмотра, конституционный контроль

Благодаря тому, что в Учредительном собрании большинство мест получили антифашистские левые силы, Конституция Италии 1947 года является одной из самых демократических, социальных конституций современности.

Особенностью Конституции является отсутствие в ней преамбулы. Содержащиеся, как правило, в преамбуле философские установки, социально-правовые основы и юридические принципы отражены непосредственно в основной части конституционного текста.

Подобная конструкция исходит из итальянской конституционной доктрины, согласно которой при этом повышается юридическая значимость и обязательность конституционных принципов и норм.

Включающая 139 статей Конституция Италии состоит из вводного раздела, именуемого «Основные принципы», где закреплены основы общественного строя, а также из двух главных частей:

- часть 1 «Права и обязанности граждан», содержащей 4 раздела:

1) Гражданские отношения; 2) Этико-социальные отношения; 3) Экономические отношения; 4) Политические отношения.

- часть 2 «Устройство республики» состоящей из 6 разделов, посвященных Парламенту, Президенту Республики, Правительству, Судебной власти, политико-территориальному устройству и конституционным гарантиям.

В Конституции содержатся также переходные и заключительные постановления.

В содержании Конституции Италии отчетливо проявилась **тенденция социализации конституций**. Нормы об охране труда, о достоинстве и равенстве, о социальной функции частной собственности, об ограничении частной собственности, возможности национализации наиболее важных предприятий, о праве трудящихся участвовать в управлении предприятиями, поддержки акционирования и защиты сбережений и ряд других, сделали Конституцию Италии самой социальной и демократичной.

Демократичность итальянской Конституции подкрепляется подробным регулированием правового статуса личности (**впервые в Европе около 40% конституционного текста посвящено в ней правам и свободам человека**), а также, провозглашением в стране демократической республики, многопартийности, парламентарной формы правления, светского характера государства.

Суть Конституции Италии достаточно полно выражена в ст.3, согласно которой «Задача Республики – устранять препятствия экономического и социального порядка, которые, фактически ограничивая свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и эффективному участию всех трудящихся в политической, экономической, социальной организации страны».

Значительный удельный вес в Конституции имеют международно-правовые положения о том, что внутренний порядок страны согласуется с общепризнанными принципами международного права, отказе Италии от войны, как посягательства на свободу других народов и средства разрешения международных споров, о возможности уступки государством ряда своих полномочий международным организациям (ст.10,ст.11).

По способу изменения **Конституция Италии является жесткой**. Порядок ее изменения включает две последовательные стадии: 1) принятие парламентом закона об изменении Конституции; 2) ратификация парламентом данного закона абсолютным большинством голосов в обеих палатах не ранее чем через три месяца после принятия. Ст.138 Конституции предусматривает возможность третьей стадии конституционного пересмотра, проводящийся в том случае, если в течение 3-х месяцев после ратификации 1/5 часть депутатов любой из палат парламента, или 500 тыс. избирателей, либо пять областных советов потребуют проведения референдума по вопросу одобрения закона, изменяющего Конституцию. Референдум не проводится, если при ратификации закон был принят большинством в 2/3 голосов.

Итальянская Конституция достаточно стабильна. В нее внесено всего 10 поправок. Изменения коснулись в основном высших органов государственной власти: Парламента, Президента, Конституционного суда. Вопросы конституционности законов и иных нормативных актов решает Конституционный суд. Конституция не включает его в судебную систему страны, а провозглашает в разделе VI второй части Конституции одной из важнейших конституционных гарантий. В его компетенцию входит также решение:

- споров между 1) органами государственной власти Италии, 2) Италии и областей, 3) между областями и 4) внутри областей;
- законности выборов и референдума;
- вопрос обвинения, выдвинутого Парламентом, против Президента.

Конституционный суд включает 15 судей назначаемых на 9 лет в равной пропорции Президентом, Парламентом на совместном заседании палат и Высшей магистратурой. Особенностью Конституционного суда Италии является норма, установленная ст.135 Конституции, согласно которой «В рассмотрении обвинений против Президента Республики кроме судей Конституционного суда участвуют 16 членов суда, назначаемых по жребию из списка граждан, обладающих необходимыми квалификациями для избрания в сенаторы. Этот список составляется Парламентом каждые девять лет путем выборов в соответствии с правилами, применяемыми для назначения судей Конституционного суда».

Конституция Италии (ст.ст.136 и 137) устанавливает, что в случае объявления Судом о неконституционности какого-либо акта, он утрачивает юридическую силу со дня, следующего за днем опубликования решения Суда. Никакие жалобы в отношении решений Конституционного суда не допускаются.

2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина

2.1. Итальянская Конституция к числу основных конституционных начал относит принципы равенства и свободы. Именно на признании этих принципов строится политическое и правовое содержание прав и обязанностей личности. Конституционный принцип равенства выражается в таких правах как равенство перед законом без различия пола, расы, языка, религии, политических убеждений, личного и социального положения, равное пользование личными и публичными правами, равные возможности прибегать к судебной защите своих прав, одинаковые для всех повинности и имущественные обложения в пользу государства.

Итальянская конституционная доктрина признает принцип свободы необходимым условием самовыражения личности и ограничивает вмешательство государства в эту сферу. Конституция и законодательство Италии к свободам личности относят: личную свободу, неприкосновенность жилища, свободу собраний и объединений, свободу передвигаться и проживать в любой части национальной территории, свободу мысли и печати, свободу судебной защиты и хозяйственной деятельности, право исповедовать свои религиозные верования в любой форме, за исключением обрядов, противных добрым нравам.

2.2. В сфере экономических и этико-социальных прав Конституция признает за каждым трудящимся право на труд и на вознаграждение, соответствующее

количеству и качеству труда, право на разумную продолжительность рабочего дня, безусловный еженедельный отдых, ежегодный оплачиваемый отпуск, на поддержку и социальное обеспечение в случае болезни, инвалидности, старости, безработицы, право трудящихся на образование профсоюзов и на защиту своих интересов. Государство, в соответствии со ст.35 Конституции, берет на себя обязательство охранять труд во всех его формах и применениях, заботиться о повышении профессиональной квалификации трудящихся.

Конституция Италии обстоятельно регулирует **содержание права собственности**.

Закрепляется существование двух форм собственности: государственной и частной. Регламентируются условия экспроприации частной собственности, а также отношения в области собственности на землю, закон устанавливает предельные размеры этой собственности в целях установления справедливых социальных отношений и рациональной эксплуатации земли (ст.44). Закрепляя свободу предпринимательства, Конституция устанавливает, что она не должна наносить ущерб безопасности, свободе или человеческому достоинству.

2.3. В сфере этико-социальных прав государство выступает гарантом реализации прав гражданина в области здравоохранения, образования, семейных отношений, а также содействия развитию культуры, научных, технических исследований. Ст.34 Конституции устанавливает, что «Образование открыто для всех. Начальное образование в течение восьми лет является обязательным и бесплатным. Способные и достойные ученики, даже если они лишены средств, имеют право перехода на высшие ступени обучения. Республика обеспечивает это право путем стипендий, пособий семьям, других видов помощи, которые должны предоставляться по конкурсу».

2.4. К политическим правам Конституция Италии относит избирательное право, право на политические объединения, право на петиции, возможность для всех граждан на одинаковых условиях поступать на государственную службу и занимать выборные должности.

2.5. Конституционными гарантиями прав и свобод являются положения о недопустимости лишения по политическим мотивам права и дееспособности, гражданства, своего имени, права каждого на судебную защиту и должную судебную процедуру, недопустимости обратной силы закона, устанавливающего ответственность и недопустимости негуманных наказаний, презумпции невиновности, отмена смертной казни, недопустимость выдачи граждан и иностранцев за политические преследования, установление личных и имущественных обязанностей только законом.

В ноябре 1999 г. в Конституцию Италии 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.

2.6. Конституция Италии устанавливает обязанности человека и гражданина: обязанность всех платить налоги, трудиться и получить начальное образование, обязанность граждан быть верными Республике, соблюдать ее Конституцию и законы, защищать Родину, нести воинскую службу, участвовать в выборах, дисциплинированно и достойно выполнять государственные функции в случае, если они им доверены.

3. Политические партии и партийная система Италии

Право на объединение в политические организации – одна из конституционных основ итальянского общества. Согласно ст. 49 Конституции «все граждане имеют право свободно объединяться в партии, чтобы демократическим путем содействовать определению национальной политики».

Статья XII Переходных и заключительных положений запрещает восстановление в какой бы то ни было форме фашистских партий. Текущее законодательство Италии регламентирует в основном финансовую сторону деятельности партий. **Закон об участии государства в финансировании политических партий 1974 г.** предусматривает финансовую поддержку только партийных фракций в нижней палате парламента, пропорционально их численности в палате. Предельно допустимые суммы взносов частных организаций в пользу партий закон не устанавливает. Для современной Италии характерным является множественность политических партий. Активно действующих около 50. Ни одна из политических партий Италии не в состоянии победить на выборах и сформировать однопартийное правительство, поэтому для политической жизни этой страны **характерна блоковая система**. На парламентских выборах 2001 года большинство мандатов получил **правоцентристский блок «Дом свободы»**, основу которого составляет возглавляемое С. Берлускони движение «Вперед Италия». Его союзниками по блоку выступают партии консервативной ориентации Христианско-демократический центр и Национальный альянс.

Оппозиция объединена в блоке левоцентристских партий «Олива», который составляют Итальянская народная партия, партия «Левых демократов», движение зеленых, партия «Итальянское обновление» и «Партия коммунистических преобразований». Блок «Олива» находился у власти в 1996-2001г.г.

4. Выборы, референдум, избирательное право, избирательная система Италии

Конституция и закон от 8 марта 1975 г. устанавливают, что активным избирательным правом обладают все граждане Италии, независимо от пола, достигшие 18 лет (при выборах в Сенат – 25 лет). Голосование всеобщее и прямое. **Право голоса может быть ограничено только на основании закона** в случаях недееспособности, вынесения уголовного приговора. В судебном порядке лишаются избирательных прав на срок до 5 лет банкроты. Возрастной ценз пассивного избирательного права составляет 25 лет для кандидатов в депутаты нижней палаты парламента, 40 лет – для сенаторов и 50 лет – для Президента Республики.

В Италии широкое распространение получил установленный Конституцией **институт референдума**. В частности, на референдум выносилось более 30 законов, которые по итогам референдума были отменены. Конституция предусматривает несколько видов референдума:

- конституционный референдум;
- референдум по территориальным вопросам, проводящийся в заинтересованных территориальных единицах при решении проблем изменения границ между ними;
- отменительный референдум, именуемый институтом народного вето и проводящийся по вопросу о прекращении действия существующего закона.

Такой референдум может быть проведен по инициативе не менее 500 тыс. избирателей или 5 областных советов. Но могут быть вынесены на референдум акты о налогах, бюджете, амнистии, помиловании, о ратификации международных договоров.

В референдуме имеют право участвовать граждане, внесенные в списки избирателей по выборам депутатов нижней палаты Парламента. Предложение, вынесенное на референдум, считается одобренным, если в голосовании приняло участие большинство избирателей и за него проголосовало большинство принявших участие в референдуме.

5. Законодательная власть

В системе высших органов государственной власти Конституция Италии на первое место ставит **Парламент**. Высший представительный и законодательный орган Италии – бикамеральный Парламент – состоит из Палаты депутатов и Сената. **Палата депутатов** состоит из 630 парламентариев, **Сенат** – из 315. С 1993 года выборы в Парламент проводятся не по пропорциональной системе, а по **смешанной избирательной системе с доминированием мажоритарной**, где 75% мест в каждой палате распределяются по мажоритарной избирательной системе относительного большинства, а 25% мест по пропорциональной.

Сенаторы избираются от автономных областей пропорционально численности населения в них, например, Ломбардия представлена в верхней палате 47 сенаторами, а малонаселенная Валле д'Аоста – 1 сенатором. Президент Республики может назначить 5 сенаторов пожизненно за выдающиеся достижения в социальной, научной, художественной, литературной областях. Каждый бывший президент является пожизненным сенатором.

Обе палаты Парламента избираются на пять лет. При выборах 25% членов Палаты депутатов по партийным спискам **установлен 4% заградительный пункт**. При выборах сенаторов заградительный барьер законом не установлен.

Каждый член итальянского Парламента представляет нацию и не связан императивным мандатом при выполнении своих парламентских функций. Конституция предоставляет парламентариям индемнитет и иммунитет.

Работа палаты депутатов и Сената ведется раздельно. На совместных заседаниях палаты собираются только в следующих, установленных Конституцией случаях:

- избрание Президента Республики;
- принятие Президентом присяги;

- рассмотрение обвинений Президента в государственной измене и посягательстве на Конституцию;
- предание суду председателя Совета Министров и членов Правительства, за преступления, совершенные при исполнении своих обязанностей;
- избрание 1/3 части членов Конституционного суда и 1/3 части членов Высшего совета магистратуры.

Конституция Италии подробно не устанавливает полномочия Парламента, то есть **компетенция Парламента является абсолютно неопределенной**. На практике это означает, что итальянский Парламент обладает неограниченной компетенцией. Он может принимать законы по любому вопросу, не отнесенному к компетенции других органов государственной власти, автономий и местного самоуправления.

Особенностью итальянского Парламента является «сильная» верхняя палата. Обе палаты Парламента утверждают Правительство, контролируют его деятельность, избирают иных должностных лиц, имеют примерно равные полномочия.

Конституция Италии посвящает отдельный раздел вопросам законотворческой деятельности Парламента. Законопроект может быть внесен в любую палату.

Правом законодательной инициативы обладают парламентарии, Правительство, областные и муниципальные советы, национальный совет экономики и труда. **Законодательную инициативу может осуществлять народ** путем внесения от имени не менее чем 50 тыс. избирателей законопроекта.

Особенность законотворческого процесса в итальянском Парламенте состоит в том, что Конституция предусматривает две процедуры принятия законов. Согласно ч. II ст. 72 обычная процедура рассмотрения и непосредственного утверждения палатой всегда применяется для законопроектов по вопросам конституционным и избирательным, для законопроектов делегирующих законодательную власть, разрешающих ратификацию международных договоров, утверждающих бюджет и законы об исполнении бюджета.

Для законопроектов по другим вопросам палаты вправе установить более быструю процедуру, при которой значительно возрастает роль парламентских комиссий, поскольку палаты передают именно им законодательные полномочия. Однако закон может быть возвращен из комиссии для принятия в палату, если этого потребует Правительство, десятая часть членов палаты или пятая часть членов самой комиссии.

В законодательном процессе обе палаты Парламента полностью равноправны. Закон считается принятым, если он принят обеими палатами в идентичной редакции. Если законопроект отклонен, он может быть внесен в Парламент снова только по истечении шести месяцев.

После принятия закона обеими палатами он передается Президенту Республики, который промульгирует закон в течение месяца. В пределах этого срока Президент может отвергнуть закон и потребовать повторного рассмотрения. Вето Президента считается преодоленным, если за закон прежней редакции проголосуют абсолютным большинством обе палаты Парламента. Конституция предусматривает возможность делегирования Парламентом своих законодательных полномочий Правительству.

Делегирующий закон должен содержать цель и предмет делегирования, основные принципы делегируемых актов и время, в течение которого Правительство может законодательствовать от имени Парламента. Не могут быть делегированы полномочия по принятию законов, связанных с изменениями в Конституции, проведении выборов, утверждением бюджета, ратификации международных договоров.

Конституция предоставляет право Правительству принимать акты, имеющие силу закона в случае особой необходимости и срочности. Такие акты должны быть представлены Парламенту для утверждения в тот же день, а если Парламент на каникулах, он должен быть созван в течение пяти дней по инициативе Президента Республики, председателей палат, или одной трети ее членов.

Указанные акты правительства теряют свою силу с момента их издания, если они не получили одобрения Парламента в течение 60 дней после их опубликования.

Согласно ст.64 Конституции решение каждой палаты и Парламента в целом действительны лишь при наличии большинства их членов и если решения приняты большинством присутствующих членов, кроме случая, когда Конституция предписывает квалифицированное большинство.

Парламент осуществляет **контроль над деятельностью Правительства**. Формами контроля являются устные и письменные вопросы парламентариев членам Правительства, ответы на которые обязательны, интерpellации, контрольная деятельность Счетной палаты, работа специально создаваемых расследовательских комиссий.

Результатом может стать парламентская ответственность Правительства, которая осуществляется в форме резолюции недоверия. Такая резолюция может быть принята любой палатой большинством голосов по инициативе одной десятой ее членов. Правовым последствием принятия резолюции недоверия становится отставка Правительства.

В соответствии со ст.88 Конституции **Президент Республики может, заслушав председателей палат Парламента, распустить обе палаты или одну из них.**

6. Президент Республики

Президент Итальянской Республики определен как глава государства, олицетворяющий национальное единство (ст.87.). Его **конституционный статус** определяется парламентской формой правления итальянского государства. Президент избирается на семилетний срок с возможностью неограниченного переизбрания. Избирает президента особая коллегия, в состав которой входят все члены Парламента, а также по три представителя от каждой автономной области (от Валле д'Аоста – 1), избираемых областными советами. Для избрания кандидату в Президенты необходимо набрать не менее двух третей голосов членов коллегии, а после трех голосований достаточно более пятидесяти процентов голосов. Решение о назначении выборов принимает председатель палаты депутатов.

Президент Республики по Конституции наделен следующими полномочиями:

- в отношении Парламента обладает правом роспуска обеих палат;

- в законодательной сфере по инициативе Правительства участвует в процедуре представления палатам законопроектов, промульгирует законы, обладает отлагательным вето, издает одобренные Правительством декреты, обладающие силой закона, назначает референдум, в том числе по отмене закона;
- назначает и освобождает от должности Председателя Совета министров, а по рекомендации последних членов Правительства;
- является командующим вооруженными силами, председательствует в Верховном Совете обороны и в Высшем Совете магистратуры;
- распускает на основании предварительного постановления палат Парламента Советы автономных областей;
- по решению Парламента объявляет состояние войны;
- обладает правом помилования и снижения меры наказания;
- аккредитует и принимает дипломатических представителей, имеет и ряд других полномочий.

Широкий круг президентских полномочий подрывается **необходимостью контрассигнации всех актов Президента, министром или Председателем Совета министров (ст.89).**

Конституция устанавливает принцип неответственности Президента за действия, совершенные во время исполнения своих функций. Исключения составляют государственная измена или посягательство на Конституцию (ст.90).

Если Президент не в состоянии осуществлять свои функции, их выполняет Председатель Сената.

7. Правительство Италии

Конституция Италии (ст.92) устанавливает, что «Правительство Республики состоит из Председателя Совета министров и из министров, которые вместе образуют Совет министров.

Формально Председатель Совета министров и министры назначаются Президентом Республики, но фактически решающая роль в формировании Правительства принадлежит Парламенту.

Особенности формирования Правительства Италии заключаются в том, что:

- Правительство сначала формируется, а затем утверждается Парламентом;
- Правительство утверждается не только нижней, но и верхней палатой Парламента;
- Совет министров Италии несет ответственность перед обеими палатами Парламента;
- при вынесении вотума недоверия Правительству хотя бы одной палатой Парламента, оно должно уйти в отставку.

По итальянской конституционной доктрине Правительство в условиях слабой президентской власти восполняет конституционную «политическую безответственность» Президента и берет на себя многие его полномочия, что подтверждает институт контрассигнатуры.

Компетенция Совета министров специально не оговорена в Конституции Италии. В 1988 году был принят закон о Совете министров, определяющий в со-

ответствии с конституционными нормами статус, структуру Правительства, полномочия министров. Совет министров является высшим органом исполнительной власти, обеспечивающим функционирование всей политической и административной системы государства. Правительство выступает с законодательными инициативами, а также в соответствии со ст.76 и ст.77 Конституции осуществляет некоторые законодательные функции. Согласно ст.95 Конституции Председатель Совета Министров руководит общей политикой Правительства и несет за нее ответственность. Он поддерживает единство политического и административного направления, координируя деятельность министров. Именно глава Правительства при формальном участии Президента осуществляет такие полномочия, как назначение министров и других высших должностных лиц государства, выступает с законодательными инициативами, обеспечивает прохождение и принятие законов, взаимодействует с главами областей, принимает решения о постановке вопроса о доверии Правительству перед Парламентом и роспуске Парламента. По мнению итальянских государствоведов, глава Правительства фактически взял на себя многие функции Президента, став первой фигурой в исполнительной власти страны.

8. Судебная власть

Судебная система Италии имеет следующие особенности:

- прокуратура объединена с судебной системой;
- судьи и прокуроры образуют обособленную от других государственных органов категорию магистратов;
- деятельностью магистратов руководит особый орган – **Высший Совет магистратуры, возглавляемый Президентом Республики**;
- судебная система имеет структуру, несовпадающую с административно-территориальным делением страны;
- судьи низового уровня могут не иметь юридического образования.

Систему судов общей юрисдикции возглавляет **Высший кассационный суд**.

Италия поделена на 23 судебных округа. В каждом из которых имеется апелляционный суд, 5-6 трибуналов, от 25 до 35 преторов – профессиональных мировых судей. Самое нижнее звено судебной системы мировой судья – в коммуне. В каждом судебном округе имеются суды ассизов (присяжных) Всего их 94. Дела с участием ассизов рассматривают 2 судьи – профессионала и 6 присяжных. Жалобы на принятые решения этих судов разбираются апелляционными судами присяжных, имеющимися по 1-2 в каждом судебном округе. С 1988 года во всех судебных округах созданы трибуналы по делам несовершеннолетних.

Обособленную систему составляет **административная юстиция**, состоящая из административных трибуналов (по 1 в каждой области). Возглавляет эту систему Государственный совет, состоящий из 74 государственных советников назначенных декретом Президента Республики. Государственный совет в соответствии со ст. 100 Конституции выполняет консультативные функции в области административного права, дает заключения о законопроектах, направляемых Правительством в Парламент и осуществляет правосудие в административной сфере. Он контролирует законность актов Правительства и министерств, рассматривает жалобы на решения областных административных трибуналов.