

**Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего профессионального образования  
«Российская академия народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской Федерации»**

**СИБИРСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ**

**Б. Б. Глазунов**

**А. М. Кальяк**

# **Конституционное право зарубежных стран**

Учебное пособие  
для студентов всех форм обучения  
по направлению  
40.04.01 — Юриспруденция

Второе издание, переработанное и дополненное

**НОВОСИБИРСК**

**2015**

**ББК 67.400я73**  
**Г 525**

Издается в соответствии с планом учебно-методической работы

*Рецензенты:*

*Ж. В. Нечаева* — канд. юрид. наук,  
доцент кафедры теории государства и права, международного права  
Новосибирского юридического института — филиала ТГУ;

*А. В. Сигарев* — канд. юрид. наук,  
доцент кафедры конституционного и муниципального права  
Сибирского института управления — филиала РАНХиГС

Авторы: Б. Б. Глазунов (раздел первый); А. М. Кальяк (раздел второй)

**Глазунов, Б. Б.**  
**Г 525 Конституционное право зарубежных стран** : учеб. пособие / Б. Б. Глазунов, А. М. Кальяк ; РАНХиГС, Сиб. ин-т упр. — 2-е изд., перераб. и доп. — Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2015. — 276 с.

ISBN 978-5-8036-0683-3

В учебном пособии рассматриваются основные институты общей части конституционного права в зарубежных странах, а также основы конституционного права США, Великобритании, Франции, Германии, КНР, Бразилии и Японии.

Учебное пособие разработано по дисциплине «Конституционное право зарубежных стран» и предназначено для студентов всех форм обучения по направлению подготовки 40.04.01 — Юриспруденция (государственно-правовой профиль).

**ББК 67.400я73**  
© ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации», 2015  
**ISBN 978-5-8036-0683-3**

## Оглавление

<i>Предисловие</i> .....	8
<b>1. ОБЩАЯ ЧАСТЬ</b> .....	<b>10</b>
<b>1.1. Основные теоретические положения о конституционном праве зарубежных стран</b> .....	<b>10</b>
1.1.1. Конституционное право как отрасль права .....	10
1.1.2. Нормы конституционного права, конституционно- правовые отношения и источники конституционного права зарубежных стран .....	11
1.1.3. Наука о конституционном праве зарубежных стран .....	14
<b>1.2. Конституции зарубежных стран</b> .....	<b>19</b>
1.2.1. Понятие и значение конституции .....	19
1.2.2. Сущность и содержание конституции .....	22
1.2.3. Разработка, принятие и изменение конституции .....	23
1.2.4. Виды конституций .....	26
1.2.5. Институт конституционного контроля .....	27
<b>1.3. Правовое регулирование общественных объединений в зарубежных странах</b> .....	<b>31</b>
1.3.1. Основы и пределы правового регулирования общественных объединений .....	31
1.3.2. Правовое положение политических партий .....	32
1.3.3. Основные партийные системы .....	37
1.3.4. Правовое положение объединений социально- экономического и культурного характера .....	37
<b>1.4. Формы правления в зарубежных странах</b> .....	<b>41</b>
1.4.1. Понятия формы государства и формы правления .....	41
1.4.2. Монархии в зарубежных странах .....	42
1.4.3. Республики в зарубежных странах .....	44
1.4.4. Смешанные формы правления .....	47
<b>1.5. Формы политико-территориального устройства в зарубежных странах</b> .....	<b>50</b>
1.5.1. Понятие территориально-политического устройства государства и классификация его форм .....	50
1.5.2. Унитарное устройство государства .....	51
1.5.3. Федерации в зарубежных странах .....	54
1.5.4. Региональное государство .....	61
<b>1.6. Политические режимы в зарубежных странах</b> .....	<b>64</b>
1.6.1. Понятие государственного режима .....	64
1.6.2. Демократический политический режим .....	65

1.6.3. Авторитарный политический режим .....	66
1.6.4. Тоталитарный политический режим.....	67
<b>1.7. Конституционно-правовой статус человека</b>	
<b>и гражданина в зарубежных странах .....</b>	<b>71</b>
1.7.1. Правовые системы и правовой статус личности .....	71
1.7.2. Гражданство и иные правовые статусы индивида .....	72
1.7.3. Классификация прав и свобод человека	
и гражданина, принцип равноправия.....	76
1.7.4. Личные права и свободы.....	76
1.7.5. Политические права .....	79
1.7.6. Экономические, социальные и культурные права.....	82
1.7.7. Конституционные обязанности.....	86
1.7.8. Гарантии конституционных прав, их защита	
и способы обеспечения выполнения конституционных	
обязанностей .....	87
<b>1.8. Институты непосредственной демократии</b>	
<b>в зарубежных странах .....</b>	<b>91</b>
1.8.1. Понятие и принципы избирательного права.....	91
1.8.2. Правовое регулирование подготовки	
и проведения выборов.....	95
1.8.3. Голосование и определение результатов выборов.	
Голосование об отзыве избранного представителя.....	99
1.8.4. Референдум .....	105
<b>1.9. Институт парламента в зарубежных странах.....</b>	<b>109</b>
1.9.1. Понятие парламента и его структура.....	109
1.9.2. Конституционно-правовой статус депутата.....	112
1.9.3. Полномочия парламента.....	115
1.9.4. Законодательный процесс.....	117
<b>1.10. Глава государства в зарубежных странах.....</b>	<b>122</b>
1.10.1. Понятие главы государства .....	122
1.10.2. Монарх: конституционно-правовой статус.....	123
1.10.3. Президент: конституционно-правовой статус .....	125
<b>1.11. Институт правительства в зарубежных странах .....</b>	<b>134</b>
1.11.1. Понятие исполнительной власти.....	134
1.11.2. Понятие, состав и структура правительства .....	135
1.11.3. Формирование правительства .....	137
1.11.4. Полномочия и ответственность правительства .....	139
<b>1.12. Судебная власть в зарубежных странах .....</b>	<b>143</b>
1.12.1. Понятие судебной власти .....	143
1.12.2. Конституционные принципы осуществления	
судебной власти.....	145
1.12.3. Судебные органы и судебные системы .....	146

<b>1.13. Региональное и местное самоуправление и управление в зарубежных странах .....</b>	<b>153</b>
1.13.1. Понятие местного государственного управления и местного самоуправления .....	153
1.13.2. Органы общинного самоуправления и управления .....	156
1.13.3. Системы органов местного самоуправления и управления .....	157
1.13.4. Государственный контроль в отношении местного самоуправления .....	159
<b>2. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ .....</b>	<b>162</b>
<b>2.1. Основы конституционного права США .....</b>	<b>162</b>
2.1.1. Конституция .....	162
2.1.2. Основы правового статуса личности .....	164
2.1.3. Правовое регулирование общественных объединений .....	165
2.1.4. Правовое регулирование институтов непосредственной демократии .....	167
2.1.5. Законодательная власть .....	170
2.1.6. Исполнительная власть .....	172
2.1.7. Судебная власть .....	176
2.1.8. Американский федерализм .....	178
2.1.9. Местное самоуправление и управление .....	180
<b>2.2. Основы конституционного права Великобритании .....</b>	<b>184</b>
2.2.1. Конституция .....	184
2.2.2. Основы правового статуса личности .....	185
2.2.3. Правовое регулирование общественных объединений .....	186
2.2.4. Правовое регулирование институтов непосредственной демократии .....	188
2.2.5. Законодательная власть .....	190
2.2.6. Исполнительная власть .....	195
2.2.7. Судебная власть .....	198
2.2.8. Территориальная автономия, местное самоуправление и управление .....	200
<b>2.3. Основы конституционного права Франции .....</b>	<b>204</b>
2.3.1. Конституция .....	204
2.3.2. Основы правового статуса личности .....	206
2.3.3. Правовое регулирование общественных объединений .....	207

2.3.4. Правовое регулирование институтов непосредственной демократии .....	208
2.3.5. Законодательная власть .....	210
2.3.6. Исполнительная власть .....	212
2.3.7. Судебная власть .....	214
2.3.8. Региональное и местное самоуправление и управление .....	215
<b>2.4. Основы конституционного права Германии .....</b>	<b>218</b>
2.4.1. Конституция .....	218
2.4.2. Особенности основ правового статуса человека и гражданина .....	220
2.4.3. Правовое регулирование общественных объединений .....	220
2.4.4. Правовое регулирование институтов непосредственной демократии .....	221
2.4.5. Законодательная власть .....	222
2.4.6. Исполнительная власть .....	225
2.4.7. Судебная власть .....	226
2.4.8. Местное самоуправление и управление .....	229
<b>2.5. Основы конституционного права КНР .....</b>	<b>232</b>
2.5.1. Конституция .....	232
2.5.2. Основы правового статуса человека и гражданина .....	234
2.5.3. Правовое регулирование общественных объединений .....	235
2.5.4. Правовое регулирование институтов непосредственной демократии .....	236
2.5.5. Высшие органы государственной власти .....	238
2.5.6. Высшие органы государственного управления .....	241
2.5.7. Органы суда и прокуратуры .....	242
2.5.8. Национально-территориальная автономия .....	244
2.5.9. Местные органы государственной власти и общественного самоуправления .....	246
<b>2.6. Основы конституционного права Бразилии .....</b>	<b>249</b>
2.6.1. Конституция .....	249
2.6.2. Основы правового статуса личности .....	251
2.6.3. Правовое регулирование общественных объединений .....	253
2.6.4. Институты непосредственной демократии .....	253
2.6.5. Законодательная власть .....	254
2.6.6. Исполнительная власть .....	254

2.6.7. Судебная власть .....	255
2.6.8. Бразильский федерализм .....	256
2.6.9. Местное самоуправление и управление .....	257
<b>2.7. Основы конституционного права Японии .....</b>	<b>260</b>
2.7.1. Конституция .....	260
2.7.2. Основы правового статуса личности .....	261
2.7.3. Правовое регулирование общественных объединений.....	262
2.7.4. Институты непосредственной демократии .....	265
2.7.5. Законодательная власть .....	267
2.7.6. Исполнительная власть .....	269
2.7.7. Судебная власть .....	271
2.7.8. Административно-территориальное деление. Местное самоуправление .....	272
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>275</b>

## ***Предисловие***

Учебное пособие предназначено для изучения курса «Конституционное право зарубежных стран» слушателями системы переподготовки специалистов и студентами Сибирского института управления. Оно является основой при подготовке к практическим занятиям и экзамену по данному курсу, дает минимально необходимый материал для изучения каждого вопроса.

Конституционное право зарубежных стран является самостоятельной учебной дисциплиной, предназначенной для изучения студентами-юристами. Эта дисциплина представляет собой отдельное направление конституционно-правовых исследований, имеющих большое значение, в том числе для понимания отечественного конституционного права. В современной зарубежной науке активно используется идея миграции конституционных идей, заимствования отработанных в отдельных государствах конституционно-правовых решений. Безусловно, такое заимствование должно осуществляться с учетом правил рецепции зарубежного права (например, обязательным условием является сопоставимость рецепируемых положений с основами правового регулирования, сложившимися на отечественной почве). В доктрине отечественного конституционного права признается, что действующая Конституция России представляет собой как генетически связанный с отечественным государством и обществом правовой материал, так и заимствованные положения. А для того, чтобы понять их смысл и действительное значение, необходимо изучить те конституционно-правовые системы, которые выступили «донорами».

Данное учебное пособие не является единственным источником информации для изучения «Конституционного права зарубежных стран». Основным учебным пособием для подготовки к практическим занятиям и к итоговой аттестации по дисциплине является издание: *Чиркин В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов. М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. 688 с.

Изучение курса необходимо начинать с подбора литературы, которая указана в списке. Нужно учитывать, что авторы, фамилии которых указаны в списке литературы, периодически переиздают свои работы, перерабатывая и дополняя их в соответствии с происходящими изменениями в конституциях зарубежных государств. Для более глубокого понимания конституционного права зарубежных стран необходимо при подготовке по конкретной теме изучить соответствующую дополнительную литературу, а по особенной части — конституции конкретных зарубежных государств.

Текст в рамках особенной части строится в определенной последовательности. Рассматриваются основные характеристики конституций, внесенные в них изменения, конституционно-правовое регулирование общественных объединений, основы правового статуса личности, основные государственные институты (в соответствии с принципом разделения властей), конституционно-правовое регулирование местного управления (или самоуправления).

В данном учебном пособии изложены основные положения курса в рамках, необходимых для подготовки к итоговому контролю (зачету или экзамену). В равной степени уделяется внимание всем темам, указанным в рабочей программе дисциплины.

Общие конституционно-правовые аспекты иллюстрируются примерами из конституционных актов отдельных стран, в том числе тех, которые затем разбираются более подробно. Поэтому внимательное освоение общей части логически предшествует изучению особенной части.

В конце каждой темы приводятся контрольные вопросы и задания, выполнение которых направлено на закрепление изученного материала, углубленное понимание наиболее специфических аспектов темы.

# 1. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

## 1.1. Основные теоретические положения о конституционном праве зарубежных стран

1.1.1. Конституционное право как отрасль права.

1.1.2. Нормы конституционного права, конституционно-правовые отношения и источники конституционного права зарубежных стран.

1.1.3. Наука о конституционном праве зарубежных стран.

### *1.1.1. Конституционное право как отрасль права*

Термин *конституционное право* имеет четыре значения: отрасль действующего права, отрасль законодательства, отрасль юридической науки, учебная дисциплина. Как отрасль права оно представляет собой систему внутренне согласованных юридических норм (правил особого рода), содержащихся в конституциях, законах, декретах президента и других документах, которые и регулируют определенную группу общественных отношений (прежде всего основы устройства общества и государства, правового положения личности). Как наука конституционное право представляет совокупность различных теорий, учений, взглядов, гипотез по вопросам конституционного права, изложенных в книгах, статьях и прочих источниках, как учебная дисциплина — это предмет преподавания в высшей школе. Понятие «конституционное право зарубежных стран» не означает особую отрасль права — такой отрасли нет. Существует конституционное право той или иной страны. Следовательно, при употреблении такого термина речь идет об ответвлении от единой науки конституционного права, основанном на комплексном и

сравнительном изучении конституционного права многих стран мира, а также об учебной дисциплине.

Конституционное право как отрасль права — это система внутренне согласованных норм, закрепляющих и регулирующих основы социально-экономической структуры общества, политической системы, духовной жизни и правового статуса личности, обеспечивающих правовыми средствами условия для осуществления государственной власти, участия в ней, борьбы за нее мирными, конституционными средствами. Нормы конституционного права регулируют основы правового статуса личности, принципы общественного и государственного строя, форму государства, способы осуществления представительной и непосредственной демократии, организацию и деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти, основы местного самоуправления и управления.

Регулируя в комплексе основы жизни государства и общества, конституционное право тем самым играет ведущую роль во всей правовой системе. Нормы конституционного права являются исходными для других отраслей права, получают дальнейшее развитие в них.

### ***1.1.2. Нормы конституционного права, конституционно-правовые отношения и источники конституционного права зарубежных стран***

***Нормы конституционного права***, как и другие правовые нормы, — это общеобязательные правила, установленные главным образом нормативными правовыми актами (законами, указами и др.) и обеспечиваемые государственным принуждением. Лишь в относительно редких случаях такие нормы создаются иначе — путем судебного прецедента, конституционного обычая. В статье конституции или закона может содержаться всего одна норма. Такова, например, ст. 102 Основного закона ФРГ 1949 г. («Смертная казнь отменяется»). Вместе с тем в статье или даже части статьи может содержаться несколько норм конституционного права.

В конституционном праве доминирует императивный метод. Большинство норм конституционного права, будучи тесно связанными с властными отношениями, имеют предписывающий, запрещающий, обязывающий характер. Они указывают лишь на определенное поведение (нормы-веления). Реже используются нормы-дозволения (они широко применяются при регулировании основ правового статуса личности). В целом в конституционном праве доминируют отношения субординации (подчинения), отношения же координации (согласования) применяются реже.

Все вышеназванные нормы — это нормы-правила. При возникновении каких-либо юридических фактов — событий, состояний, действий эти нормы порождают соответствующие правоотношения, т. е. реализуются путем преобразования правовых предписаний в фактическое поведение участников общественных отношений.

В конституционном праве имеется много и норм-принципов, реализация которых имеет опосредованный характер. Они получают свое развитие и наполняются конкретным содержанием в других статьях конституции, а чаще — в актах иных отраслей права.

*Структура норм конституционного права* тоже имеет свои особенности. Санкции в нормах конституционного права встречаются редко (они обычно указаны в актах других отраслей права), а если и имеются, то обычно носят политический характер: отставка правительства, отрешение от должности президента. Что касается гипотезы, то она также редко имеет словесное выражение в актах конституционного права и обычно подразумевается или формулируется косвенным образом.

На основе действия норм конституционного права между различными сторонами возникают конституционно-правовые отношения. Их участники называются *субъектами конституционного права*, к которым относятся: 1) социальные и национальные общности (народ, нации, иные этнические группы и др.); 2) государство и его составные части (например, субъекты федерации); 3) основные органы государства (глава государства, парламент и т. д.); 4) общественные объединения и коллективы граждан публичного характера, т. е. те, которые участвуют

в политике; 5) депутаты представительных органов; 6) органы местного самоуправления и управления; 7) индивиды (граждане, иностранцы и т. п.).

Таким образом, круг субъектов конституционно-правовых отношений, как и конституционного права в целом, является наиболее объемным, а классификация субъектов отражает как их естественные характеристики (например, физические лица), так и приобретенные качественные особенности (например, депутаты представительных органов).

***Основными источниками конституционного права в зарубежных странах являются нормативные акты***, которые регулируют конституционно-правовые отношения. Главным источником данной отрасли права в подавляющем большинстве стран (исключение составляют, например, некоторые мусульманские государства) служит конституция. К другим источникам относятся:

1) законы: конституционные (вносят изменения в конституцию или дополняют ее), органические (принимаются в усложненном порядке и обычно регулируют какой-либо институт конституционного права в целом), обыкновенные парламентские (регулируют отдельные вопросы, например, выборы президента), чрезвычайные (согласно самой конституции, они могут отступать от ее положений, принимаются только на ограниченный срок);

2) внутригосударственные публично-правовые договоры;

3) регламенты парламентов и их палат, устанавливающие внутреннюю организацию и процедуру работы парламентов;

4) акты главы государства и исполнительной власти (указы монархов, декреты президентов, постановления правительства, акты министров, некоторых ведомств). Особая роль среди актов исполнительной власти принадлежит актам, имеющим силу закона (делегированное законодательство);

5) акты органов конституционного контроля (конституционных судов, конституционных советов и др.), которые дают официальное толкование конституции, признают те или иные законы соответствующими или не соответствующими конституции;

6) судебные прецеденты (особенно в англосаксонском праве) — решения судов высших инстанций, которые публикуются и становятся основой для принятия другими судами аналогичных решений по подобным делам;

7) конституционный обычай — сложившееся в практике деятельности органов государства правило, имеющее устный характер, опирающееся на согласие участников отношений;

8) религиозные источники, особенно в монархических государствах с феодальными и родовыми пережитками. В некоторых мусульманских странах конституцию заменяет Коран, в других же государствах Коран считается актом, стоящим выше конституции;

9) правовая доктрина. Лишь в отдельных странах суды (в частности, в Англии) основывают свои решения по конституционным вопросам не только на правовых актах, но и на трудах выдающихся юристов, специалистов по конституционному праву;

10) международно-правовые акты. В некоторых конституциях содержатся ссылки на важнейшие международные акты, например, на Всеобщую декларацию прав человека 1948 г., международные пакты об экономических, социальных и культурных правах и о гражданских и политических правах, принятые в 1966 г.

Таким образом, основными источниками права в зарубежных странах являются нормативные акты, а в ряде стран к ним еще добавляются религиозные источники.

### ***1.1.3. Наука о конституционном праве зарубежных стран***

В отличие от действующего конституционного права наука о нем — это не совокупность норм, а рассуждения, гипотезы, выводы ученых. Материально она представлена огромным количеством книг, статей и других источников на многих языках мира. Наука изучает действие конституционного права, реализацию его норм, выявляет закономерности его развития, формулирует практические советы с целью совершенствования норм и конституционно-правовых отношений.

Исследование конституционного права зарубежных стран — это изучение определенных сторон мирового опыта. Оно помогает отобрать, усовершенствовать, применить на практике те модели конституционного регулирования, которые оказались эффективными в сходных условиях, и отказаться от институтов, оказавшихся непродуктивными или не соответствующими общечеловеческим ценностям.

В настоящее время в этой науке существуют два основных направления — радикальное и либеральное. Радикальное направление представлено в основном работами ученых-марксистов, которые рассматривают конституционное право с позиции классовой борьбы и диктатуры определенного класса или блока классов. Причем эти классы в понимании различных группировок данного направления неодинаковы. Марксисты-ленинцы, например, признают лидирующую роль рабочего класса (в общественном развитии). Революционные демократы отстаивают власть блока трудящихся и тех нетрудящихся, с которыми, по их мнению, можно сотрудничать на этапе коренных демократических преобразований, способных в конечном счете привести к социализму. Левые радикалисты чаще всего фактор революционных изменений видят в некоторых отрядах интеллигенции, а то и в деклассированной группе «передовых борцов».

Либеральное направление представлено работами ученых, по мнению которых конституция, как и конституционное право в целом, является выражением социального компромисса различных групп населения, правящих и управляемых, документом, который должен воплощать в своих нормах общечеловеческие ценности.

Особое место занимает радикально-теократический подход, используемый в некоторых мусульманских странах. Его сторонники отстаивают верность шариату и власть мусульманского духовенства, независимо от формы правления, защищают предусмотренное Кораном неравноправие женщин и мужчин, считают правильным запрещение партий и других общественных объединений, выступают против выборов, парламентов и местного самоуправления. На первый план в странах, где господствует мусульманский фундаментализм, нередко выдвигают

ются не права человека, а его обязанности перед Аллахом и уммой (сообществом «правоверных»).

Из существующих сегодня в науке конституционного права основных школ можно выделить юридическую, политологическую, теологическую, марксистскую и институциональную.

Юридическая школа имела сначала определяющее влияние, которое затем ослабло, но оставалось значительным до 1920-х гг. Ее сторонники ориентировались главным образом на изучение государства, его органов, прав человека, причем делалось это преимущественно, а то и исключительно лишь с юридических позиций. Доминировала в этой школе немецкая наука (П. Лабанд, Г. Еллинек и др.). Они признавали социальный характер государства, но призывали юристов изучать государство, его органы, его деятельность прежде всего как систему правоотношений.

Политологическая школа одержала окончательную победу в середине XX в. Влияние этой школы продолжается и в настоящее время. Ее сторонники призывают изучать не столько нормы конституционного права, сколько реальную роль тех или иных институтов государственности, политических институтов. Не случайно теперь во франкоязычных странах предмет преподавания называется «Конституционное право и политические институты».

Теологическая школа отличается многообразием своих приверженцев. Изучение конституционного права как проявления воли Бога в католических университетах Европы коренным образом отличается от разработок мусульманских радикалистов. В первом случае толкования исходят из заповедей христианства, а в последнем случае считается, что Аллаху принадлежит «вселенный суверенитет», а халифат и имамат считаются наиболее справедливыми формами правления.

Научная школа институционализма (ее основатель — француз М. Ориу) немногочисленна. Ее сторонники призывают изучать институты, которые лежат в основе в том числе и конституционного права: семью, школу, религию, профсоюзы, государство и проч.

## Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение термина «конституционное право».
2. Что такое «конституционное право зарубежных стран»?
3. Какое место занимает конституционное право в национальной системе права?
4. Как соотносятся определения конституционного права зарубежных стран как науки и как учебной дисциплины?
5. Раскройте понятие «источник конституционного права».
6. Каковы особенности систем источников конституционного права в романо-германских, англо-саксонских и мусульманских странах?
7. В чем заключаются особенности современных конституционно-правовых школ? Дайте им общую характеристику.
8. Какие научные школы изучения конституционного права наиболее распространены в современной науке конституционного права?

## Библиографический список

### Основная литература

1. *Комкова, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2011. — С. 10—23.
2. *Конституционное право зарубежных стран* : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 1—61.
3. *Лейбо, Ю. И.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Ю. И. Лейбо, А. Г. Орлов, И. А. Ракитская ; отв. ред. Ю. И. Лейбо ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, Каф. конституц. права. — Москва : Статут, 2012. — С. 8—20.
4. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки ONLINE. — Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### *Дополнительная литература*

1. *Авакьян, С. А.* Методы конституционно-правового регулирования и их специфика / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 1. — С. 2—6.
2. *Белкин, А. А.* Наименование отрасли: государственное и конституционное право / А. А. Белкин // Правоведение. — 1997. — № 4. — С. 141—145.
3. *Богданова, Н. А.* Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. — Москва, 2001. — 256 с.
4. *Богдановская, И. Ю.* Делегированное законодательство в странах общего права: сравнительно-правовые аспекты / И. Ю. Богдановская // Право и политика. — 2006. — № 10.
5. *Богдановская, И. Ю.* Судебный прецедент и его эволюция / И. Ю. Богдановская // Законность. — 2007. — № 3.
6. *Виноградов, В. А.* Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование / В. А. Виноградов. — Москва, 2000. — 287 с.
7. *Конюхова, И. А.* Международное и конституционное право. Теория и практика взаимодействия / И. А. Конюхова. — Москва : Формула права, 2006. — 496 с.
8. *Кутафин, О. Е.* Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. — Москва, 2001. — 448 с.
9. *Лебедев, В. А.* Об инструментальной роли науки конституционного права в период социальных преобразований / В. А. Лебедев, В. В. Киреев // Конституц. и муницип. право. — 2007. — № 22. — С. 7—11.
10. *Лучин, В. О.* Конституционные нормы и правоотношения : учеб. пособие / В. О. Лучин. — Москва, 1997. — 157 с.
11. *Саликов, М. С.* Источники конституционного права: проблемы структуризации и внутрисистемные противоречия / М. С. Саликов // Проблемы науки конституционного права. — Екатеринбург, 1998. — С. 39—77.
12. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

## 1.2. Конституции зарубежных стран

- 1.2.1. Понятие и значение конституции.
- 1.2.2. Сущность и содержание конституции.
- 1.2.3. Разработка, принятие и изменение конституции.
- 1.2.4. Виды конституций.
- 1.2.5. Институт конституционного контроля.

### 1.2.1. Понятие и значение конституции

Термин «конституция» (от лат. *constitution* — установление, утверждение) употреблялся еще античными мыслителями. Так назывался один из видов декретов римских императоров. В эпоху феодализма применялась и такая формулировка, как «основной закон», которая теперь используется как аналог конституции.

В современной науке конституционного права термин «конституция» употребляется в двух основных значениях: конституция фактическая и конституция юридическая. **Фактическая конституция** — это реально существующие основы общественно-политического строя, действительное положение личности в той или иной стране. **Юридическая конституция** — это документ, основной закон (несколько основных законов), имеющий высшую юридическую силу, применяемый и изменяемый в особом порядке, регулирующий в большем или меньшем объеме основы социально-экономического строя, политической системы, правового статуса личности, духовной жизни общества, т. е. имеющий особый объект.

*Высшая юридическая сила конституции* означает, что все остальные законы, иные акты и правоприменительная практика должны соответствовать ей, иначе они недействительны. Особый порядок принятия конституции обычно предполагает принятие конституции специально созываемым для этого учредительным собранием, другим высшим представительным органом (парламентом), квалифицированным большинством голосов ( $\frac{2}{3}$ ,  $\frac{3}{5}$  и т. д.) всего состава парламента, референдумом или иными способами. Квалифицированным большинством голосов осуществляется обычно и внесение поправок, дополнений в конституцию, иногда для этого требуется референдум.

*Конституционные модели в историческом развитии.* Первой моделью, возникшей в XVIII в., была либерально-капиталистическая конституционная модель. Она провозглашала власть народа, неприкосновенность частной собственности, равноправие людей, права человека и гражданина, предусматривала создание парламента и т. д. Конституции, созданные на основе такой модели, социально-экономических положений не предусматривали.

После Первой мировой войны в Мексике и некоторых странах Европы возникла либерально-капиталистическая конституционная модель с социальными элементами (Конституция Мексики 1917 г., Конституция Германии 1919 г. и др.).

В результате Октябрьской революции в России возникла социально-инструментальная модель конституции (1918 г.) тоталитарного социализма. После Второй мировой войны она использовалась во многих социалистических государствах. Такие конституции действуют в современных странах тоталитарного социализма (во Вьетнаме, в Китае, КНДР, на Кубе, в Лаосе). Они провозглашают власть трудящихся, ведущую роль рабочего класса, руководящую роль коммунистической партии, создание системы органов типа советов снизу доверху как органов государственной власти, отказ от парламентаризма и местного самоуправления.

В развитых странах Европы после Второй мировой войны возникла модель капиталистической инструментально-социальной конституции (конституции Италии 1947 г., Германии 1949 г., Испании 1978 г. и др.). Позже эта модель утвердилась во многих странах Латинской Америки, в некоторых странах Азии (в Индии и др.). Она содержит нормы, касающиеся социально-экономических прав человека и многие другие социально-экономические положения (о роли труда, формах собственности, прогнозировании и планировании экономики и др.).

После распада системы тоталитарного социализма в бывших социалистических странах были приняты инструментально-социальные постсоциалистические конституции. Они воспринимают институты социально-демократического капиталистического общества, но удерживают некоторые элементы старого.

Юридическая конституция может представлять собой один документ — это *консолидированная* (кодифицированная) конституция. Она, как правило, состоит из преамбулы, в которой в торжественной форме и обычно кратко говорится об исторических завоеваниях народа, его ценностях и целях, а также из глав (разделов, частей, иногда части делятся на разделы, последние — на главы), которые включают секции, статьи, параграфы.

Конституция обычно завершается переходными и заключительными положениями. В них говорится о преемственности и порядке создания новых органов, о действии (об отмене действия) некоторых основных правовых актов. У многих конституций есть приложения, содержащие схемы, образцы, перечни, текст клятвы президента и др. Иногда в приложениях даются поправки к конституциям (США, частично Индия).

В ряде стран конституция представляет собой совокупность законов, принятых в разное время (*неконсолидированная, или некодифицированная конституция*). Например, «Форма правления», «Акт о риксдаге», «Акт о престолонаследии» в Швеции и т. д.

В отдельных странах конституция включает не только собственно конституцию, но и некоторые другие основополагающие документы. Так, во Франции таковыми являются конституция 1958 г., преамбула конституции 1946 г., Декларация прав человека и гражданина 1789 г., а также принятая в 2004 г. Экологическая хартия.

В редких случаях под конституцией (которая именуется комбинированной) понимается совокупность законов, судебных прецедентов и неписаных конституционных обычаев (Великобритания, Новая Зеландия). Законы, считающиеся частью такой конституции, принимаются обычным способом.

В мусульманских странах, где конституций нет (султанат Оман и др.), их роль выполняет священная книга — Коран. В некоторых странах Коран является частью «конституционного блока», будучи поставлен над конституцией и остальными его частями (Иран, Саудовская Аравия и др.).

Частью конституции могут выступать политические декларации о целях и перспективах развития страны, принимаемые путем общегосударственного голосования граждан (например,

Хартия малагасийской социалистической революции 1975 г. и др.). Значение конституционных документов может придаваться прокламациям военных и революционных советов, а также других органов, приходящих к власти в результате военного переворота (например, институционные акты в Бразилии после переворота 1964 г.).

### ***1.2.2. Сущность и содержание конституции***

Существуют различные взгляды на *сущность конституции*. Согласно теологическим подходам, это выражение воли Бога, который водит рукой, составляющей текст. Историческая школа права рассматривает конституцию как воплощение духа народа, его многовекового опыта, а естественная школа права — прежде всего как запись неотчуждаемых прав человека. Некоторые приверженцы государственной теории видят в конституции проявление государственной воли в целях как самоограничения, так и авторитаризма. Нормативистская школа права считает сутью конституции проявление и развитие высшей и гипотетической нормы миропорядка, а институционалисты видят в ней статут всей корпоративной организации общества. Марксизм-ленинизм изучает конституцию с классовых позиций как выражение воли господствующего класса (прежде всего буржуазии или пролетариата), как орудие классовой диктатуры.

Во многих этих подходах есть рациональное зерно. Однако общую характеристику конституции нельзя сводить только к этим сторонам и тем более к одной из них.

Необходимо разграничить юридическую и социальную сущность конституции. *Юридическая сущность конституции* проявляется в ее особых качествах: учредительный акт, обладающий высшей силой, характеризуемый особыми условиями принятия и изменения и т. д. *Социальная сущность конституции* разных стран в разных условиях неодинакова. Социальная сущность современной конституции состоит в том, что она закрепляет условия сотрудничества и состязательности различных социально-политических сил общества, основы государственного руководства, осуществляемого определенными силами,

одержавшими победу на всеобщих выборах, общие ценности человечества.

Основной закон имеет *социальное и юридическое содержание*. Социальное содержание — это конкретизация социальной сущности основного закона. Оно богаче этой сущности, отражает необходимое (основы существующего строя, т. е. сущность) и случайное (несущественное, частные национально-специфические особенности отдельной страны).

Иногда дается классификация зарубежных конституций по их социальному содержанию: либеральные, этактические и смешанные, этактически-либеральные.

По своему характеру конституции могут быть *демократическими, авторитарными и тоталитарными*. Первые отражают общечеловеческие ценности, достижения в прогрессивном развитии политической и юридической мысли (Италия, Япония, Бразилия и др.). Авторитарные нередко провозглашают господство и юридические привилегии определенных классов, социальных слоев, рас, этнических групп в обществе, устанавливают фиксированную партийную систему, принижают роль парламента, ограничивают основные права граждан. Тоталитарные конституции закрепляют господство одной партии, слитную партийно-государственную систему, вождизм, обязательную идеологию, а названные в них основные права человека не осуществляются.

### ***1.2.3. Разработка, принятие и изменение конституции***

Конституция обычно принимается при возникновении нового государства, революционной смене политических режимов, существенных изменениях в общественном строе.

Обычно для подготовки проекта конституции парламентом, избранным учредительным собранием, правительством, военным советом, иногда на основе консультаций между партиями и общественными движениями создается конституционная комиссия. Она привлекает для подготовки проекта конституции государственных и общественных деятелей, ученых.

В странах тоталитарного социализма работа ведется под опекой центрального органа коммунистической партии, в других странах — под руководством военных советов, а в некоторых — под руководством правительств. Подготовленный комиссией проект поступает в орган, которому предстоит принять конституцию, или передается для обсуждения на референдуме.

При подготовке проекта в наше время иногда применяется официально объявляемое всенародное обсуждение (впервые введено в СССР в 1936 г.). На него выносятся окончательный проект конституции, подготовленный конституционной комиссией. Предложения участников обсуждения направляются в конституционную комиссию (в Бенине, Эфиопии в 1970-х гг.).

Конституции принимаются следующими способами:

— учредительным (конституционным, национальным) собранием (это избираемый гражданами однопалатный и временный (но иногда становится обычным парламентом) орган). Первым органом такого рода был Филадельфийский конвент, проходивший в США в 1787 г.;

— парламентами, которые для этой цели нередко провозглашают себя учредительными (конституционными, национальными) собраниями (в Нидерландах в 1983 г.);

— надпарламентским органом («большим парламентом», частично назначаемым, но включающим в свой состав парламент, высших должностных лиц, в некоторых странах — вождей племен);

— путем референдума (в Сирии в 2012 г. и др.). Вместе с тем без предварительного обсуждения среди населения, в парламенте, в прессе и другими способами гражданину нелегко разобраться в таком сложном документе, как конституция. Поэтому через референдум иногда принимались антидемократические конституции (например, в Греции в 1970-х гг. при режиме «черных полковников»);

— комбинированным способом. Сначала конституцию принимает учредительное собрание или парламент, а затем она выносится на референдум;

— путем октроирования (от фр. *octroyer* — пожаловать) основных низамов (законов) монархами в странах мусульманского фундаментализма (в ОАЭ в 1996 г. и др.).

Изменения в конституцию могут вноситься двумя способами:

1) общим пересмотром конституции (нередко это называется принятием конституции в новой редакции, например, в Венгрии в 1989 г.);

2) внесением в конституцию отдельных поправок и дополнений.

Поправки в конституцию могут предложить только определенные высшие органы (глава государства, правительство), определенные группы депутатов парламента ( $\frac{1}{3}$  — в Турции), субъекты федерации (в Бразилии —  $\frac{1}{2}$  штатов), определенное количество избирателей (в Венесуэле — 15 %). Поправка может быть принята квалифицированным большинством от численности, установленной конституцией, обеих палат парламента ( $\frac{2}{3}$  и т. д.), а в некоторых странах — после референдума. При принятии поправок парламентом порой требуется двойное голосование. В федеративных государствах ратификация принятой поправки почти всегда требует квалифицированного большинства субъектов федерации. Часто поправки утверждаются референдумом.

Одни положения конституций изменять нельзя, другие — можно, но в усложненном порядке, третьи — можно в упрощенном порядке.

В большинстве случаев вносимые в конституции поправки не подлежат вето главы государства. В некоторых странах (Индия, Нидерланды, Пакистан) вето возможно, но не применяется. В 2011 г. вето на поправки в Конституцию было наложено в Казахстане.

Можно отметить, что особенности разработки, принятия и изменения конституций определяются в большей степени политическими отношениями внутри страны. В соответствии с ними выбираются наиболее уместные модели правового регулирования.

### 1.2.4. Виды конституций

В зависимости от формы различаются два вида конституций: писанные и неписанные.

*Писаная конституция* — это особый законодательный акт или несколько актов (например, в Финляндии), которые официально провозглашены основными законами данной страны. *Неписаная конституция* — это совокупность различных законов, судебных прецедентов и обычаев (конвенциональных норм). Эти акты и нормы в своей совокупности закрепляют в какой-то мере основы существующего строя, но формально не провозглашены в качестве основных законов (Великобритания, Новая Зеландия).

По существу, сейчас действуют комбинированные конституции, содержащие писанные и неписанные нормы. Поэтому указанные выше различия между писаной и неписаной конституциями часто заменяют различиями между формальной (конституционный акт) и материальной конституциями (совокупность норм, регулирующих вопросы конституционного значения).

По порядку издания конституции зарубежных стран подразделяются на октроированные (дарованные); принятые представительным органом (учредительным собранием, парламентом); одобренные на референдуме. По способу изменения различаются «гибкие» и «жесткие» конституции. «Гибкими» называют такие, которые изменяются в том же порядке, что и другие законы (такова, например, неписаная конституция Великобритании). Для внесения изменений в «жесткие» конституции требуются особые условия (квалифицированное большинство голосов, двойной вотум, утверждение на референдуме и др.). В настоящее время наблюдается тенденция все большего числа «смешанных» по порядку изменения конституций: одни их статьи не подлежат изменению вообще, другие изменяются в усложненном порядке, третьи — в упрощенном.

В зависимости от периода действия конституции могут быть постоянными и временными. Разумеется, отнесение той или иной конституции к категории постоянных отнюдь не означает ее вечного действия. *Постоянная конституция* — это такая, в которой не устанавливается заранее каких-либо хроно-

логических границ ее действия. *Временная же конституция* ограничивает срок своего действия или устанавливает условия, при наступлении которых она заменяется постоянной (например, временные конституции Таиланда 1991 г., ЮАР 1994 г. и др.).

С точки зрения целеполагания различают конституции программного характера и констатирующие. *Программными* обычно являются все социалистические конституции, определяющие цели строительства социализма и коммунизма (например, в Китае). *Констатирующие конституции* не содержат программных положений о преобразовании общества (например, конституция США). Однако большая часть норм программных конституций — констатирующие, а в констатирующих конституциях почти всегда содержатся элементы программы (например, в преамбулах).

### ***1.2.5. Институт конституционного контроля***

Поскольку демократическая конституция имеет элементы своего рода общественного договора, в конечном счете все общество, организации различных слоев населения, коллективы и индивиды заинтересованы в соблюдении и охране конституции.

В некоторых странах возможны коллективные (*action popularis*) и индивидуальные (*amparo*) иски в суд в случае нарушения конституции (в первом случае это иски групп граждан при издании закона, который они считают нарушением конституции, во втором — иски в суды общей юрисдикции для защиты субъективных конституционных прав, в том числе прав постороннего лица).

Соблюдение конституции — задача всех органов государства, публичной власти субъектов федерации, автономных и муниципальных образований. Многие конституции устанавливают, что их гарантом является президент, он и обеспечивает соблюдение конституции (конституции Венесуэлы, Франции и др.). В некоторых странах надзор за конституционностью и законностью осуществляет прокуратура, действуют омбудсмены (уполномоченные парламента) по защите прав человека, по кон-

тролю соблюдения конституционных норм администрацией, в армии, по равенству языков и т. д.

Специализированный конституционный контроль в разных странах осуществляют четыре вида органов:

- 1) общие суды, но окончательное решение принимает верховный суд (Австралия, Дания, Швейцария и др.);
- 2) конституционные суды (Германия, Египет и др.);
- 3) конституционные советы (Франция и др.);
- 4) наблюдательный совет («Совет стражей» в Иране).

Верховные суды обычно назначаются главами государств (монархами, президентами) с согласия верхней палаты парламента или без этого согласия. Конституционные суды назначаются целиком парламентом или частично главой государства и частично парламентом (Испания). Конституционные советы назначаются частично президентом и частично председателями палат парламента. «Совет стражей» в Иране состоит из равного количества ученых-богословов и юристов, назначаемых особым образом.

В верховных, конституционных судах, в «Совете стражей» используется только последующий конституционный контроль: обращаться с жалобой в орган конституционного контроля можно, когда нормативный акт уже принят и действует, но вдруг обнаружилось его несоответствие конституции. В конституционных советах контроль предварительный: обращаться в совет могут только определенные высшие органы государства до подписания закона главой государства (с 2008 г. во Франции в Совет могут обращаться граждане, но через Государственный совет).

Различают также конституционный контроль конкретный и абстрактный (первый — по конкретному делу, второй — это, например, толкование органом конституционного контроля определенной статьи конституции), обязательный и факультативный (обязательному подлежат все правовые акты данного вида, например, органические законы во Франции), решающий и консультативный (используется очень редко).

Кроме конституционного контроля рассматриваемые органы некоторых странах осуществляют другие задачи: разрешают споры о компетенции между высшими органами государства, наблюдают за правильностью выборов президента, проведения референдумов и др.

## Контрольные вопросы и задания

1. Как объясняется сущность конституции современной конституционной наукой?
2. На основе разных классификаций конституций опишите наиболее оптимальную конституцию.
3. Изучив порядок принятия конституций, обоснуйте наиболее оптимальный, на ваш взгляд.
4. Определите место конституции как основного закона в системе источников права.
5. Какие выделяются способы внесения поправок в конституции?
6. Раскройте причины изменений действующих и выработки новых конституций государствами.
7. Назовите основные органы специализированного конституционного контроля.
8. Какие виды конституционного контроля выделяются? В чем преимущества каждого из них?

## Библиографический список

### Основная литература

1. *Комкова, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2011. — С. 23—38.
2. *Конституционное право зарубежных стран* : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 61—97.
3. *Лейбо, Ю. И.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Ю. И. Лейбо, А. Г. Орлов, И. А. Ракитская ; отв. ред. Ю. И. Лейбо ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, Каф. конституц. права. — Москва : Статут, 2012. — С. 23—38.
4. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки *ONLINE*. — Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### *Дополнительная литература*

1. *Андреева, Г.* Экономическая конституция в зарубежных странах / Г. Андреева. — Москва : Наука, 2006. — 268 с.

2. *Златопольский, Д. Л.* О сущности Конституции / Д. Л. Златопольский // Журн. рос. права. — 1997. — № 10. — С. 60—61.

3. *Клишас, А. А.* Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран: сравнительно-правовое исследование / А. А. Клишас. — Москва : Междунар. отношения, 2007. — 496 с.

4. *Конституционный* контроль в зарубежных государствах / отв. ред. В. В. Маклаков. — 2-е изд., испр. и доп. — Москва : ИНФРА-М, 2010. — 672 с.

5. *Куленко, О. И.* Соотношение законности и конституционной законности / О. И. Куленко // Конституц. и муницип. право. — 2007. — № 4. — С. 12—17.

6. *Хабриева, Т.* Теория современной конституции / Т. Хабриева. — Москва : Норма, 2005. — 320 с.

7. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

8. *Чудаков, М. Ф.* Этапы мирового конституционного процесса / М. Ф. Чудаков. // Рос. юрид. журн. — 2009. — № 3. — С. 27—32.

### **1.3. Правовое регулирование общественных объединений в зарубежных странах**

1.3.1. Основы и пределы правового регулирования общественных объединений.

1.3.2. Правовое положение политических партий.

1.3.3. Основные партийные системы.

1.3.4. Правовое положение объединений социально-экономического и культурного характера.

#### ***1.3.1. Основы и пределы правового регулирования общественных объединений***

В соответствии с конституционным правом создается множество различных объединений. В конституционном праве изучаются лишь объединения публичного характера, главная цель которых — участие в общественной жизни.

Особое внимание в конституционном праве уделяется политическим партиям. Включение в конституции положений о политических партиях называется конституционализацией политических партий, а принятие специальных законов о партиях — их *институционализацией*.

Внутренняя организация и деятельность политических партий, социально-экономических и культурных общественных организаций обычно регулируются их уставами — документами, принимаемыми самими этими объединениями на их съездах, конференциях. Объединение, созданное в форме организации, как правило, должно иметь устав и регистрацию, что позволяет получить права юридического лица. У общественных движений уставов нет, а у организаций общественной самостоятельности (например, родительские комитеты в школе) нет и регистрации.

Конституции и законы обычно предусматривают порядок создания и регистрации (не всегда) общественных объединений, их роль в жизни общества, наиболее общие принципы их организации и деятельности, порядок финансирования, а иногда (если объединение регистрируется) и представления финансовых отчетов, порядок приостановления и прекращения их деятельности.

### ***1.3.2. Правовое положение политических партий***

Среди множества потребностей и интересов человека принципиальное значение имеют его коренные, жизненные потребности и интересы или, по крайней мере, те из них, которые он сам считает особо важными для себя. Определенные социальные и иные группы людей имеют общие жизненные интересы. Партии призваны сформулировать эти интересы и выразить их на уровне политики. Поэтому партия обычно выступает как авангард определенной общности. Политические партии, как правило, ставят своей целью создание правительства или участие в нем, борются за государственную власть главным образом на выборах, а иногда и другими способами.

В законодательстве выражены следующие существенные признаки любой политической партии:

1) свободно создаваемая автономная организация граждан государства, действующая на началах самоуправления;

2) устойчивая организация, объединяющая граждан на постоянной основе (разумеется, с правом выхода);

3) объединение граждан на основе идеологических факторов (общности политических убеждений и целей ее членов);

4) некоммерческая организация (не преследует целей извлечения прибыли, хотя ее отдельные подразделения могут заниматься экономической деятельностью для обеспечения потребностей партии);

5) организация, содействующая формированию и выражению политической воли народа с использованием мирных и конституционных средств;

6) организация, построенная и действующая на демократических принципах и на основе гласности, публичности, открытости;

7) организация, ставящая своей целью завоевание государственной власти (создание правительства), участие в ней, давление на нее с применением конституционных способов.

Как правило, партии создаются в масштабах государства (в некоторых федерациях субъектам федерации или автономным

образованиям разрешается создавать свои партии). По производственному принципу (на предприятиях, в учебных заведениях и т. д.) создавать партийные организации запрещено.

Согласно конституциям, как правило, партии создаются без предварительных уведомлений или разрешения государственных органов. Вместе с тем в соответствии с общепринятыми нормами международного права свобода объединения, как и некоторые политические права, может быть ограничена.

Запрещается создавать военизированные партийные организации, военизированные отряды при партиях. В развивающихся странах, где существует племенная рознь, запрещены партии, опирающиеся на одно племя, один язык, одну религию.

Партии могут создавать только граждане данного государства (иногда требуется определенный срок гражданства). Членами партий могут быть, как правило, лишь граждане данной страны, обладающие политическими правами и достигшие совершеннолетия.

Во многих государствах членами партии не могут быть военнослужащие, работники органов внутренних дел, национальной безопасности, юстиции, таможи, иностранных дел, службы президента.

В странах тоталитарного социализма, напротив, считается, что государственные служащие, особенно высокого ранга, работники органов государственной безопасности, иностранных дел, юстиции должны быть членами правящей партии.

В подавляющем большинстве государств партии строятся на основе индивидуального членства: в партию принимают по заявлению. В редких случаях существуют коллективные члены партии (например, в Институционно-революционной партии Мексики).

Для создания партии созывается учредительное собрание, на котором составляется учредительный протокол о создании партии, принимаются устав партии, ее программный документ. Но до государственной регистрации такая партия не имеет прав юридического лица, не может выдвигать от своего имени кандидатов на выборы, организовывать политические акции на открытом воздухе, приобретать на свое имя имущество и т. д.

Государственная регистрация политических партий осуществляется разными органами:

- 1) центральными органами исполнительной власти (обычно это министерство юстиции или Министерство внутренних дел);
- 2) центральными избирательными комиссиями;
- 3) верховными судами общей юрисдикции;
- 4) высшими избирательными судами;
- 5) определенными местными судами.

Для государственной регистрации обычно требуется представить подписанное руководителями партии заявление, содержащее название, цель, девиз, эмблему партии; учредительный протокол о создании партии с указанием фамилий и некоторых персональных данных председателя и секретаря собрания; список руководителей партии с указанием их профессий, адресов, номеров телефонов, данных удостоверений личности; несколько копий устава партии и программного документа.

В регистрации может быть отказано только в случае, если документы партии не соответствуют закону или неправильно оформлены. Отказ в регистрации партии может быть обжалован в суд.

Для регистрации обычно требуется, чтобы в партии состояло значительно большее количество членов, чем их присутствовало на учредительном собрании (например, в Польше это соответствие составляет 50 человек и 1 тысяча членов).

Законы о политических партиях детально определяют их роль в жизни общества: они стимулируют активное участие граждан в политической жизни, выдвигают кандидатов на выборах, заботятся о связи между народом и государственными органами, содействуют осуществлению политических прав граждан и т. д.

Партийная деятельность, как и деятельность некоторых других общественных организаций, помогает отбирать и готовить политическую элиту, кадры управленческого аппарата. Демократическими методами партии могут влиять на политику государства, но не могут непосредственно руководить государственными органами, непосредственно осуществлять публичную власть.

Законодательное регулирование деятельности партий в демократических странах исходит из возможности чередования их у власти в результате свободных выборов.

В странах тоталитарного социализма коммунистическая партия навсегда объявляется руководящей силой общества и государства, т. е. правящей партией, другие же партии (если они есть) должны быть союзными, а не оппозиционными.

Согласно законодательству, государственная власть должна одинаково относиться ко всем партиям в том, что касается требований о соблюдении законов, о предоставлении равных возможностей в пользовании общественными зданиями, радио и телевидением, финансируемыми за счет государства, об оказании государственной финансовой поддержки. На деле правящая партия всегда пользуется фактическими преимуществами, а в условиях тоталитарных режимов она срачивается с государственным аппаратом.

Законы о политических партиях, а также иные законы регулируют *финансы и имущество партий*. Партии не платят налоги, получают прямую финансовую поддержку со стороны государства. Последнее относится только к партиям, получающим на всеобщих выборах установленный законом процент голосов (в Болгарии — 1 %).

Законодательство устанавливает законные источники финансирования партий: взносы членов партии; доходы от принадлежащего партиям имущества и от их деятельности, а также полученные в результате дарения, кредитования банками средства, предоставляемые партиям государством из бюджета на основании законов о партиях. Однако партии не могут получать денежные и материальные средства от государственных органов и организаций (но это не исключает бюджетного финансирования), органов местного самоуправления, иностранных граждан, иностранных государств, фирм с определенной долей иностранного капитала (обычно 25—30 %).

Партии обязаны вести учет всех поступающих взносов и пожертвований, доходов и расходов, иметь бухгалтерские и инвентарные книги, ежегодно представлять регистратору отчет о своем имуществе, доходах и расходах.

Партии и иные политические объединения (политические движения и др.) не могут заниматься коммерческой и благотворительной деятельностью, но вправе осуществлять производительную деятельность только для своих уставных целей

(публиковать литературу, изготавливать партийные значки, знамена и т. д.).

Партия обладает самостоятельностью, но регистратор обязан следить за соответствием ее деятельности конституции. При нарушении норм конституции регистратор делает партии предупреждение. Если и затем будут нарушения, регистратор обращается в суд с иском о приостановлении деятельности данной партии или о ее роспуске. Партия может быть распущена судом и по заявлению регистратора в случае, если она в течение нескольких лет (в Германии — шести) не выдвигает своих кандидатов на участие в выборах.

В подавляющем большинстве стран роспуск партии может быть осуществлен только судом.

С точки зрения особенностей правового положения различаются следующие типы партий:

1) *зарегистрированные и незарегистрированные*;

2) *легальные и нелегальные* (последние могут быть запрещены законом, судебным решением, но продолжать деятельность в подполье);

3) *общегосударственные и местные*;

4) *национальные и иные*. Партия, признанная национальной, имеет правовые преимущества перед другими партиями — при выдвижении кандидатов на выборах (для нее необязателен сбор подписей избирателей в поддержку кандидатур). Вместе с тем на национальные партии иногда возлагаются дополнительные обязанности: публиковать периодическое издание, иметь центр политического образования и др.;

5) *руководящие* в обществе и государстве, *союзные* с ними и *оппозиционные*. Навечно руководящими в обществе и государстве признаны конституциями в странах тоталитарного социализма коммунистические партии. В капиталистических странах тоже фактически руководящей временно становится партия, победившая на выборах в парламент или на президентских выборах.

Таким образом, правовое положение политических партий во многом зависит от их фактического политического статуса в государстве.

### ***1.3.3. Основные партийные системы***

В большинстве стран существует *многопартийность* — это не только существование нескольких партий в стране, но и возможность чередования у власти разных партий в результате выборов. В некоторых капиталистических странах в рамках многопартийной системы основной все же является одна, доминирующая партия, в течение десятилетий бессменно стоящая у власти (например, Либерально-демократическая партия Японии и др.).

В некоторых других странах фактически действует *двухпартийная система*. И хотя в стране существует несколько партий, у власти в течение многих десятилетий, чередуясь, стоят лишь две (в США, в Великобритании).

*Однопартийная система* также может быть и фактической, и юридической. При *фактической* однопартийности создание других партий не запрещено законом, но создать их невозможно, так как это рассматривается как контрреволюционная деятельность и влечет наказание (Вьетнам, КНДР, Куба, Лаос). *Юридическая* однопартийность устанавливается конституцией или законом: разрешается лишь правящая партия, а все остальные запрещаются.

Наконец, возможна *беспартийная система*. В ряде мусульманских стран все партии запрещены.

### ***1.3.4. Правовое положение объединений социально-экономического и культурного характера***

Социально-экономические, социально-культурные и иные объединения граждан (организации, ассоциации) в обществе чрезвычайно разнообразны — это профсоюзы работников, крестьянские кооперативы, объединения предпринимателей, культурные общества, союзы писателей, журналистов, потребителей, женские и молодежные организации, экологические, благотворительные, спортивные общества и др. В ряде государств в форме корпоративных общественных организаций создаются

торгово-промышленные, ремесленные, крестьянские палаты. Для общественного объединения достаточно небольшого количества членов: обычно три — пять, а иногда и два человека.

*Социально-экономические и культурные объединения* не ставят своей целью извлечение прибыли, это некоммерческие организации, они могут заниматься предпринимательской деятельностью, но только для обеспечения своих нужд и в соответствии со своими уставными целями. В отличие от политических партий, они не ставят своей главной целью государственное руководство обществом, они не должны заниматься политикой, выдвигать кандидатов. Основная цель таких организаций — удовлетворение и защита социальных, профессиональных, экономических, культурных и иных интересов их членов. В достижении этих целей некоторые массовые объединения оказывают давление на государственную власть, в том числе путем организации демонстраций, забастовок.

*К социально-экономическим и культурным объединениям* применяются в основном те же требования, что и к партиям: запрет тайных и военных формирований, проповедования насилия и т. д.

В странах мусульманского фундаментализма объединение не должно противоречить исламским ценностям.

*Классификация общественных объединений* (иных, чем партии) довольно сложна из-за их многообразия. Одни из них создаются в общегосударственном масштабе (профсоюзы, крестьянские союзы и др.), другие — на местном уровне (некоторые национально-культурные автономии, клубы по интересам). В наиболее общем виде принято различать организации, общественные движения, общественные учреждения, общественные фонды, учреждения (органы) общественной самодеятельности или общественного самоуправления.

*Организации* (например, союзы работодателей, профсоюзы) имеют точно фиксированное членство, избираемые руководящие органы, устав.

*Общественные движения* (например, в защиту окружающей среды) обычно не имеют устава, фиксированного членства либо их членами являются другие объединения или организации.

*Общественные учреждения и фонды* создаются для каких-либо социальных целей (например, общественные музеи, фонды поддержки научных исследований).

*Учреждения (органы) общественной самодеятельности или общественного самоуправления* имеют локальный характер. У них нет членства, уставов. К ним относятся создаваемые населением (не только гражданами) родительские комитеты в школах, уличные комитеты и др.

Наиболее массовыми объединениями в некоторых странах являются единые, демократические, патриотические фронты, объединяющие партии и массовые общественные организации. *Фронты* рассматриваются как координирующие объединения, но на деле они способствуют проведению политики правящей партии.

Хотя к социально-экономическим и культурным объединениям предъявляются такие же требования, как и к политическим партиям, но они выполняют особую роль в политической системе и в системе гражданского общества.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Охарактеризуйте общественные объединения как предмет конституционного регулирования.

2. Аргументируйте необходимость (или ее отсутствие) создания и функционирования общественных объединений в государстве.

3. Раскройте место и назначение политических партий в механизме государства.

4. Какие основные требования предъявляются к партиям?

5. Почему неполитические общественные объединения становятся предметом регулирования конституционного права?

6. Каково правовое положение и политико-социальное назначение общественных объединений социально-экономического характера?

7. В чем специфика конституционно-правового регулирования профсоюзов?

8. Какие виды общественных объединений выделяются? Дайте им характеристику.

## Библиографический список

### *Основная литература*

1. *Комкова, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2011. — С. 38—53.

2. *Конституционное право зарубежных стран* : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 186—234.

3. *Лейбо, Ю. И.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Ю. И. Лейбо, А. Г. Орлов, И. А. Ракитская ; отв. ред. Ю. И. Лейбо ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, Каф. конституц. права. — Москва : Статут, 2012. — С. 38—53.

4. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки *ONLINE*. — Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### *Дополнительная литература*

1. *Дюверже, М.* Политические партии : пер. с фр. / М. Дюверже. — Москва : Акад. проект, 2002. — 538 с.

2. *Зарубежное законодательство о партиях* : сб. нормат.-правовых актов. — Москва : Лuch, 1993. — 195 с.

3. *Кожевников, О. А.* Конституционное право на объединение нуждается в многосмысловом законодательном закреплении / О. А. Кожевников, О. А. Кожевникова // Конституц. и муницип. право. — 2007. — № 3. — С. 18—20.

4. *Маркова, Е. Н.* Конституционализация политических партий в государствах Восточной Европы / Е. Н. Маркова // Там же. — 2009. — № 15. — С. 36.—40.

5. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

## 1.4. Формы правления в зарубежных странах

- 1.4.1. Понятия формы государства и формы правления.
- 1.4.2. Монархии в зарубежных странах.
- 1.4.3. Республики в зарубежных странах.
- 1.4.4. Смешанные формы правления.

### 1.4.1. Понятия формы государства и формы правления

Форма государства и ее разновидности традиционно изучаются в теории государства и права. В некоторых конституциях тоже есть термин «форма государства». В таком случае это понятие является выражением комплексного конституционно-правового института, а его частями становятся институты формы правления, государственно-территориального устройства и государственного режима.

*Форма правления* — это характеристика структуры и взаимопонимания высших органов государственной власти (прежде всего главы государства, парламента, правительства), а также принципов прямых и обратных связей управляющих и управляемых.

В связи с порядком занятия поста главы государства и характером его связей с населением (выборность или иные способы) по традиции принято различать две основные формы правления: *монархию* и *республику*. В монархии глава государства наследственный и пожизненный, в республике — избранный населением (избирателями), парламентом, другим органом и на определенный срок, хотя и в том и другом случае бывают исключения.

Определения «монархия» или «республика» почти всегда есть в конституциях — в названиях стран, либо в других нормах конституций, свидетельствующих о форме правления. В современных условиях некоторые различия этих форм стираются — возникают монархии с элементами республики и наоборот.

### 1.4.2. *Монархии в зарубежных странах*

В монархии главой государства является лицо, получающее и передающее свой государственный пост и особый почетный титул по наследству и пожизненно.

Общая тенденция мирового развития свидетельствует о переходе от монархий к республике как более демократической форме. Но есть случаи восстановления монархии (например, в Испании). В развитых государствах монархия фактически не влияет на политический режим в стране, однако во многих развивающихся странах монархия ограничивает развитие демократии.

Хотя монарх — глава государства, на деле ему не всегда принадлежит верховная власть. Различают три формы монархии: абсолютную, дуалистическую и парламентарную. Первая из них характеризуется юридически и фактически неограниченной властью монарха, две другие — конституционные монархии, т. е. власть главы государства ограничена, хотя и в разной степени.

В настоящее время *абсолютных монархий* в чистом виде уже не существует. В эмиратах и султанатах Персидского залива есть конституции или основные низамы, но, во-первых, они, как правило, дарованы монархами (в ОАЭ — Советом эмиров), во-вторых, их действие монархом часто приостанавливается, в-третьих, они иногда устанавливают, что вся власть исходит от монарха (есть также положения о власти Аллаха и народа), в-четвертых, над конституцией стоит Коран. В одних из этих стран (в Бахрейне, Кувейте) есть избираемые парламенты, в других — законосовещательные органы, действующие по мусульманской традиции аш-шура (совещания правителя с наиболее авторитетными мужчинами, которых в состав аш-шуры назначает монарх). Законы (низамы) принимает монарх после совета с аш-шурой. При единогласном мнении аш-шуры монарх обязан принять низам. Этими признаками характеризуется *полуабсолютная монархия*.

Особое значение в системе управления в существующих ныне своеобразных полуабсолютных монархиях имеет семейный совет: он состоит из членов правящей семьи, близких родственников короля и некоторых высших улемов — особо почи-

таемых знатоков Корана. В Саудовской Аравии семейный совет низлагал короля и назначал на его место нового из той же семьи.

В *дуалистической монархии* есть конституция, парламент, без участия которого законы приниматься не могут. Однако министры назначаются монархом и ответственны только перед ним. Фактически в такой монархии из-за влияния традиций, религиозных факторов король обладает большей властью, чем это установлено конституцией.

В *парламентарной монархии* действует конституция, принятая демократическим путем, законодательной властью обладает избираемый парламент. Монарх юридически остается главой государства, но участия в управлении страной фактически не принимает. В некоторых странах (например, в Великобритании) монарх лишен властных полномочий на основе конвенциональных норм.

Правительство в парламентарной монархии ответственно только перед парламентом. Правда, по конституции оно обычно назначается и увольняется монархом, но такое назначение и увольнение, как правило, чисто формальный акт. На деле правительство формирует лидер партии большинства (коалиций партий) в парламенте, которого по традиции король обязан назначить премьер-министром (другой состав кабинета не получает вотума доверия парламентского большинства). Увольняет правительство монарх тоже не по своей воле, а когда оно получает вотум недоверия (резолюцию порицания и др.) в парламенте или само подает в отставку.

В парламентарной монархии глава государства либо не имеет права вето принятых парламентом законов и должен подписать их, даже если у него имеются личные возражения (Япония), либо монарх не применяет право вето (более 300 лет монарх не применял вето в Великобритании).

В некоторых, особенно малых, странах (в Свазиленде, Тонга и др.) для монархии характерны полуфеодально-племенные патриархальные институты, в Камбодже и Малайзии существует *выборная монархия* (в Камбодже король избирается из потомков трех королевских династий Тронным советом, в состав которого входят председатели обеих палат парламента, их заместители, премьер-министр, главы орденов Маханикай и Тхаммаютникай;

в Малайзии король избирается Советом правителей штатов — девятью султанами штатов и из их среды). В ОАЭ действует, по существу, «коллективный» монарх — Совет эмиров федерации (семь эмиров), решения в нем принимаются пятью голосами, но при согласии двух крупнейших эмиратов (Абу-Даби и Дубая).

### ***1.4.3. Республики в зарубежных странах***

*Республика* — форма правления, при которой главой государства является единоличный (крайне редко — коллегиальный) президент, избираемый на определенный срок из числа граждан, обладающих необходимыми «квалификациями» (определенный возраст, иногда рождение в данной стране от граждан этого государства, обладание полными гражданскими и политическими правами и др.).

Принято делить республики на президентские (США) и парламентарные (Индия).

В *президентской республике* президент, являющийся одновременно главой государства и главой исполнительной власти, как правило, избирается независимо от парламента. Президент назначает министров, и они составляют *кабинет президента*, его администрацию, где министры имеют только совещательный голос (они, разумеется, осуществляют исполнительную власть, делегированную им президентом, управляют министерствами). Это означает, что исполнительная власть формируется партией, победившей на президентских, а не на парламентских выборах, и президент — это лидер правящей партии, хотя во многих странах, будучи избранным, он слагает с себя партийные обязанности. Президент свободен в подборе министров и делает это по своему усмотрению. Как правило, министры несут ответственность за свою деятельность только перед президентом.

В некоторых президентских республиках есть особая должность премьер-министра — это так называемый административный премьер. Юридически он возглавляет правительство (совет министров), но на деле политику правительства определяет президент, под руководством которого проходят официальные заседания совета министров, где решаются наиболее важные вопросы.

В президентской республике президент не вправе досрочно распустить парламент, но и парламент не вправе смещать министров, применяя вотум недоверия. Иногда при определенных условиях в президентской республике парламент вправе выражать недоверие министрам (например, в Колумбии), но это не относится к фактическому главе правительства — президенту, да и при отставке премьер-министра (если он есть) и министров решающее слово принадлежит ему.

Вследствие особой роли главы государства, концентрации в его руках больших полномочий, опоры президента на армию многие страны Латинской Америки получили название *супер-президентских республик*.

Велика роль президента во многих странах Востока. В них нередко президенты в качестве руководителей правящей партии и государства назначают преемниками своих сыновей, которые затем становятся президентами.

В 1970—1980-х гг. в Азии и Африке появились республики, в которых власть президентов была усилена. Президенты являлись руководителями единственной легальной партии, провозглашенной руководящей силой общества и государства. Президенты были главными идеологами страны, создателями официально провозглашенной обязательной идеологии. Многие из таких лидеров в разных странах (в Заире, Тунисе, Туркменистане, Уганде и др.) были провозглашены конституциями или иными актами пожизненными президентами. Таким образом, возникала *президентско-монархическая республика — форма президентского абсолютизма*.

Особой формой республики является *временная президентская военная (военная) республика*, которая устанавливается во многих государствах в результате военных переворотов. В этом случае парламент, как правило, распускается, создается новый высший орган — военный совет (революционный совет и др.), его председатель — лидер переворота провозглашается президентом республики. Хотя в условиях военного правления могут проводиться выборы низовых представительных органов на местах (как неоднократно было в Алжире и Нигерии), они ставятся под надзор военных властей.

*Парламентарная республика*, особенно в ее чистом виде, распространена гораздо меньше, чем президентская.

В парламентской республике президент обычно избирается таким образом, чтобы он не получал свой мандат непосредственно от народа (граждан-избирателей) и не мог противопоставлять себя парламенту. Он избирается либо парламентом (в Греции, Чехии), либо особой коллегией (например, в Германии, Индии).

Способ выборов президента не является, однако, решающим критерием отличия парламентской республики от президентской. Главное состоит в порядке назначения правительства (совета кабинета министров) и его политической ответственности. В парламентской республике, как и в парламентской монархии, глава государства не является главой правительства, он не свободен в выборе премьер-министра, который определяет состав правительства (кабинета) и вносит его на утверждение парламента. Президенту приходится назначать лидером правительства лицо, которое пользуется доверием парламента (его нижней палаты), иначе правительство не будет утверждено парламентом. Фактически правительство формируется парламентом, точнее — партией (партиями), победившей на парламентских (а не на президентских) выборах.

В парламентской республике по конституции президент нередко наделяется широкими полномочиями, но осуществлять их может лишь по предложению правительства, а акты президента имеют юридическое значение, только если на них поставлена *контрасигнатура* (подпись) премьер-министра. В такой республике президент не правит, но это не значит, что он не играет никакой роли в государстве. Некоторые вопросы государственного значения президент решает самостоятельно (в Италии он назначает некоторых должностных лиц, в Германии в определенных условиях вправе отклонить просьбу правительства о роспуске нижней палаты). В условиях, когда в парламенте ситуация складывается таким образом, что правительственная партия утрачивает большинство (например, в результате перехода депутатов в другие партии, что обычно влечет утрату депутатского мандата), президент может распустить парламент и назначить дату новых выборов или проявить самостоятельность

в формировании нового правительства (так было, например, в Болгарии, Индии, Турции).

В парламентской республике правительство несет ответственность только перед парламентом. Вотум недоверия, принятый парламентом (большинством голосов), обязывает правительство уйти в отставку. Либо президент, действующий в парламентской республике, по совету и с согласия правительства может распустить парламент с обязательным назначением новых выборов. Если их результат будет не в пользу ответственной партии, т. е. если она проиграла выборы, правительство уходит в отставку.

«Сверхпарламентской» республикой является ЮАР, по Конституции (1996 г.) которой нижняя палата парламента может большинством голосов выразить недоверие не только правительству, но и президенту. В этом случае он уходит в отставку вместе с кабинетом министров.

#### ***1.4.4. Смешанные формы правления***

Каждая из основных республиканских форм правления имеет свои достоинства и недостатки. Президентская республика обеспечивает стабильность управления государством, но содержит зародыши президентского авторитаризма. Парламентская (парламентарная) республика повышает роль парламента как представительства народа, но может вести к ослаблению управления, частой смене правительства. Поэтому в президентскую республику вводятся элементы парламентаризма (например, ограниченная ответственность правительства перед парламентом), а в парламентскую — элементы президентской республики (например, «конструктивный вотум» недоверия правительству). В некоторых странах соединение таких элементов ведет к смешанным формам правления: возникновению президентско-парламентарной (во Франции) и парламентарно-президентской республики (в Польше).

В *президентско-парламентарной республике* правительство, министры назначаются президентом без согласия парламента. Фактически руководителем министров нередко является

президент. Установлена двойная ответственность правительства — перед парламентом и перед президентом: отставка правительства может последовать после вотума недоверия со стороны парламента либо по желанию президента.

В *парламентарно-президентской республике* правительство и министры юридически ответственны только перед парламентом, но право предлагать кандидатуры некоторых министров иногда имеет только президент. Президент может издавать собственные нормативные акты по некоторым вопросам без контрасигнатуры.

Особая форма республики — *теократическая республика*, правление в которой осуществляет духовенство (Иран, Ватикан).

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Охарактеризуйте устройство государства как предмет конституционно-правового регулирования.

2. Дайте определение понятию «форма правления».

3. Раскройте эволюцию республиканских и монархических форм правления.

4. Назовите основные классификационные критерии выделения видов форм правления.

5. Какие разновидности монархии и республики являются близкими по своим характеристикам?

6. В чем причина появления гибридных (смешанных, нетипичных, атипичных) форм правления?

7. Охарактеризуйте смешанные формы правления.

8. Какова зависимость между формой правления и политическим режимом?

### **Библиографический список**

#### *Основная литература*

1. *Комкова, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2011. — С. 69—76.

2. *Конституционное право зарубежных стран* : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под

общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 141—153.

3. *Лейбо, Ю. И.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Ю. И. Лейбо, А. Г. Орлов, И. А. Ракитская ; отв. ред. Ю. И. Лейбо ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, Каф. конституц. права. — Москва : Статут, 2012. — С. 38—43.

4. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки *ONLINE*. — Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### *Дополнительная литература*

1. *Автономов, А. С.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. / А. С. Автономов. — Москва : Велби : Проспект, 2005. — 552 с.

2. *Андреева, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Г. Н. Андреева. — Москва : Эксмо, 2005. — 656 с.

3. *Исаева, Л. М.* Монархии Аравийского полуострова. Эволюция формы государства / Л. М. Исаева. — Москва : Закон и право, 2011. — 191 с.

4. *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учеб. / рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. А. Страшун. — 4-е изд., обновл. и дораб. — Москва : Норма, 2005. — 896 с.

5. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

6. *Чудаков, М. Ф.* Этапы мирового конституционного процесса / М. Ф. Чудаков // Рос. юрид. журн. — 2009. — № 3. — С. 27—32.

## **1.5. Формы политико-территориального устройства в зарубежных странах**

1.5.1. Понятие территориально-политического устройства и классификация его форм.

1.5.2. Унитарное устройство государства.

1.5.3. Федерации в зарубежных странах.

1.5.4. Региональное государство.

### ***1.5.1. Понятие территориально-политического устройства государства и классификация его форм***

Территория государства всегда определенным образом организована, разделена внутренними (административными) границами, что необходимо для организации управления. Такие границы могут устанавливаться на основе взаимного согласия (субъекты федерации), в одностороннем порядке (административно-территориальные образования), при участии избирателей или даже путем их голосования (муниципальные образования). Организация территории государства, соотношение государства и его составных частей характеризуется термином *государственно-территориальное устройство*.

Основными формами государственно-территориального устройства являются следующие: *унитарное* (в Польше), *федеративное* (в США и др.) и *региональное* (в Италии). Особой формой территориального устройства унитарного государства является *территориальная автономия* (например, Шотландия в Великобритании).

Существуют неодинаковые подходы к делению территорий разных государств и полномочиям государства по этому вопросу. Унитарное государство делится в основном на административно-территориальные единицы (области, районы, общины и др.). Хотя в некоторых унитарных государствах есть автономные образования. Федеративное государство состоит из субъектов федерации. Региональное государство целиком состоит из территориальных автономных образований.

Единицы административно-территориального деления следует отличать от муниципальных образований. Если в них избираются органы местного самоуправления, они одновременно становятся *муниципальными образованиями* регионального или общинного уровня. Если же в них действуют только назначенные государственные органы, они остаются административно-территориальными единицами с местным государственным управлением.

### ***1.5.2. Унитарное устройство государства***

*Унитарное* (от лат. *unitas* — единство) *государство* — это единое государство, состоящее не из государственных образований (штатов и т. д.), а в основном из *административно-территориальных единиц* разного уровня. Их виды и количество в разных странах неодинаковы.

Различают *простые* и *сложные унитарные государства*. Первые состоят только из административно-территориальных единиц, являющихся (общины) или не являющихся (высшее звено) муниципальными образованиями (в Таиланде), вторые имеют в своем составе автономные образования (Гренландия в монархии Дании).

По степени централизации принято различать централизованные, децентрализованные и относительно децентрализованные государства.

В *централизованном унитарном государстве* во все звенья административно-территориального деления (кроме общинного звена) для управления ими назначаются «сверху» чиновники общей компетенции или утверждаются вышестоящими органами из кандидатур, предложенных местным представительным органом.

В *децентрализованном унитарном государстве* нет назначенных на места (в административно-территориальные единицы, одновременно являющиеся муниципальными образованиями) представителей правительства, обладающих общей компетенцией по управлению.

В региональных звеньях административно-территориального деления *относительно децентрализованных унитарных государств* (Франция) есть два вида органов: 1) назначенный «сверху» чиновник общей компетенции (комиссар, префект); 2) совет (иной представительный орган) и мэр, избранные гражданами.

В низовом, общинном звене есть только выбранные органы местного самоуправления. В крупных общинных единицах (больших городах) могут быть государственные служащие (в отделениях связи, государственного банка, министерства внутренних дел, юстиции и др.), но они не обладают общей компетенцией по управлению.

В развитии большинства унитарных государств наблюдаются три процесса: 1) *децентрализация* (в том числе передача полномочий государственных органов органам местного самоуправления); 2) *деконцентрация* (передача полномочий центральных органов государства местным органам государства, на более низкий уровень); 3) *деволюция* (масштабное перераспределение полномочий с преобразованием статуса территориальных единиц или созданием особых территориальных единиц).

*Территориальная и национально-культурная автономия.* В широком смысле слово «автономия» в конституционном праве означает предоставление определенной степени самостоятельности.

*Территориальная автономия* — это предоставление какой-либо части государства (Аландские острова в Финляндии) или всем однопорядковым единицам (области в Италии) прав автономного самоуправления.

Иногда упоминается автономия административно-территориальных единиц и их органов местного самоуправления (в Японии), но обычно под территориальной автономией понимают единицы с компактно проживающим особым населением, созданные с учетом национального состава, культуры, традиций и др. (например, Горно-Бадахшанская область в Таджикистане).

Автономные территориальные образования в той или иной степени имеют какие-то элементы государственности (в большей или меньшей степени). Компетенция автономных образо-

ваний определяется конституцией (в Италии) или специальными законами о конкретной автономии (в Великобритании).

*Национально-культурная автономия* — это автономия другого рода. Она представляет собой общественное объединение разрозненно проживающих граждан определенного этноса и других граждан, желающих участвовать в развитии, в частности, языка, культуры данного этноса.

В условиях национально-культурной автономии национальности (этносы) создают свои организации и выборные органы, имеют представителя (или избранный этнической группой совет) при правительстве или при местных органах государства.

*Политическая автономия* имеет существенные признаки государственности. Иногда она имеет свою конституцию, утверждаемую (в отличие от конституций субъектов федерации) парламентом государства (Каракалпакия в Узбекистане). Политическая автономия (ее органы) обладает правом законодательства по местным вопросам. Перечень ее полномочий бывает указан в конституции или определяется специальным законом (например, Закон об автономии Шотландии 1998 г.).

В политической автономии создается местный парламент. В политическую автономию глава государства, правительство назначают представителя государства (губернатора) или в правительстве есть специальный министр по делам автономии.

*Административная автономия* (например, более 150 автономных единиц в Китае) не обладает правом издавать свои законы, хотя ее представительные органы издают нормативные акты в пределах своих полномочий.

Однако по сравнению с обычными административными единицами, которые также издают нормативные акты местного значения, административная автономия обладает некоторыми дополнительными правами. В Китае представительные органы автономных образований могут изменять или отменять акты вышестоящих органов государства, если такие акты не соответствуют местным условиям, но с разрешения вышестоящих органов решают другие вопросы экономики, культуры с учетом местных условий. В районах административной автономии в судопроизводстве может применяться местный язык, могут учи-

тиваться обычаи населения, на местном языке издаются газеты, ведутся радиопередачи, он используется для обучения в школах.

В некоторых государствах (в Австралии, Канаде и др.) созданы *резервации* — территории поселения различных племен коренных народов. Они вправе жить по своим обычаям, избирают собственные племенные советы, даже иногда имеют свои полицию и суды. Выход из резервации теперь свободен, но лица, воспитанные в резервациях, плохо адаптируются к новым условиям жизни.

### ***1.5.3. Федерации в зарубежных странах***

Слово «федерация» происходит от позднелатинского *foederatio*, что означает союз, объединение. Федерация — это *сложное союзное государство*. В отличие от унитарного государства, составными частями федерации являются государственные (государствоподобные) образования. Обобщенно их обычно называют субъектами федерации. Количество субъектов в зарубежных странах колеблется от 2 (в Сент-Китсе и Невисе) до 50 (в США). Наряду с субъектами федерации иногда существуют другие части федеративного государства: территории, союзные территории (например, в Австралии), владения (в Венесуэле), федеральные или столичные округа (в Бразилии, Нигерии), ассоциированные штаты, занимающие особое положение (Пуэрто-Рико в США и др.).

Федерация имеет следующие основные признаки:

1) она состоит из других государственных образований, являющихся ее субъектами, но иногда включает также территории, управляемые федеральными органами;

2) в ней действуют две публичные власти: верховная, суверенная власть федерации и подчиненная государствоподобная власть ее субъектов, между которыми разграничены полномочия. Третий вид публичной власти (местное самоуправление) при таком разграничении, как правило, конституциями не упоминается (в Бразилии упоминается);

3) в ней существуют две системы органов власти — федерации и каждого субъекта федерации;

4) в ней имеется особая палата парламента (иногда и другие органы) для представительства интересов субъектов федерации;

5) конституция разграничивает полномочия федерации и ее субъектов (обычно это разграничение проводится согласно концепции кооперативного или конкурирующего федерализма);

6) в ней действуют федеральное право и право субъектов федерации.

Создание федераций в зарубежных странах происходило по-разному, например на основе союза, объединения, договора независимых государств (создание Танзании в результате объединения Танганьики и Занзибара в 1964 г.). Некоторые федерации образованы «сверху» актами государственной власти, в том числе метрополии при предоставлении им независимости (например, Эфиопия образована по Конституции 1994 г.). Первая группа федераций стала называться *федерациями на основе союза*, или *договорными федерациями*, вторая — *конститутивными (конституционными)*.

Различают симметричные и асимметричные федерации. В состав симметричных федераций входят только однопорядковые субъекты (например, земли в Австрии, эмираты в ОАЭ), несубъектов (федеральных территорий, владений и др.) в ее составе нет. Ближе всего к понятию симметричной федерации стоят Австрия и Германия. В несимметричных федерациях субъекты федерации неравноправны (в Индии), в их составе есть несубъекты.

В зарубежной литературе различаются также интеграционные и деволюционные федерации. В *интеграционных федерациях* при сохранении особенностей частей высока степень централизации, ограничиваются права субъектов федерации (в российской науке их называют *централизованными федерациями*). В *деволюционных федерациях* велик учет специфики различных субъектов федерации, в *децентрализованных федерациях* преобладает тенденция расширения их прав.

В науке и конституционной практике используются три подхода к построению федерации: национально-территориальный, территориальный и комплексно-территориальный. Подавляющее большинство федераций в зарубежных странах построено по *территориальному признаку* (Бразилия, Германия и др.).

В настоящее время в науке и конституционной практике предпочтение отдается *комплексно-территориальному подходу*. Он предполагает, что может быть учтен национальный фактор, но наряду с ним используются и все другие факторы: исторические, экономические, географические и иные.

*Субъекты федерации и их правовое положение.* Подавляющую часть территории федераций, а то и всю их территорию занимают субъекты федерации (территория несубъектов федерации, если они есть, невелика).

Субъекты федерации сами определяют свое название. Их территория, как правило, не может быть изменена без их согласия (исключение — Индия). Они почти всегда имеют собственные конституции, не подлежащие утверждению парламентом федерации, но соответствующие федеральной конституции (в Индии свой конституционный закон имеет только штат Джамму и Кашмир). Субъекты федераций создают свои законодательные органы — местные однопалатные или двухпалатные парламенты (кроме ОАЭ, где субъектами управляют абсолютные монархи — эмиры).

Субъекты федерации имеют собственный единоличный (губернатор) или коллегиальный исполнительный (правительство) орган. Как правило, субъекты федерации создают (обычно избирают) свою палату в федеральном парламенте, которая считается специфическим органом выражения их интересов.

Субъекты федерации могут иметь собственную судебную систему, вплоть до верховных судов, действующих параллельно с федеральными судами (например, в США), но во многих федерациях (например, в Канаде) собственной судебной системы нет. Субъекты федерации обладают собственной сферой предметов ведения (в том числе исключительных). Они могут иметь свое гражданство (в Индии, Пакистане и ряде других стран у субъектов федерации собственного гражданства нет).

Обычно у субъектов федерации есть свои символы (герб, флаг, столица), они могут заключать неполитические союзы между собой, а также соглашения экономического и культурного характера с субъектами федераций и административно-территориальными единицами других государств.

Наряду с субъектами в состав многих федеративных государств входят территориальные образования, не являющиеся субъектами федерации: *федеральный округ* — столица с прилегающими окрестностями (округ Колумбия со столицей г. Вашингтоном в США), *федеральные союзные территории* (Виргинские острова в США, несколько союзных территорий в Индии, две территории в Канаде), *федеральные владения* (обычно это прибрежные острова, иногда ненаселенные).

Составные части федераций, не являющиеся субъектами, в некоторых случаях создают местные представительные органы, которые в Индии, например, принимают даже местные законы, но эти законы требуют санкции назначаемого губернатора, да и сами представительные органы действуют скорее как совещательные при нем. Население территорий обычно не представлено в верхней палате федеративного парламента (исключение — Индия).

После распада социалистических федераций не стало конституций, где говорится о государственном суверенитете субъектов федерации. В некоторых федерациях (Канада, США) иногда считается, что государственный суверенитет разделен между федерацией и ее субъектами.

Сецессию (выход из состава федерации) отдельные конституции допускают. В Конституции Эфиопии 1994 г. говорится о праве выхода из состава федерации, но это право сформулировано, скорее, как право не штатов (субъектов федерации), а национальностей в соответствии с правом народов на самоопределение.

Право на сецессию в одностороннем порядке не признается. Такая позиция, первоначально сформулированная в 1847 г. в Швейцарии и в 1865 г. Верховным судом США, видимо, окончательно утвердилась после решения Верховного суда Канады в 1998 г., который постановил, что право сецессии может быть признано не за всяким субъектом федерации, а лишь за образованным определенной этнической общностью, и если эта общность подвергается угнетению, но и в таком случае должны быть соблюдены необходимые процедуры.

Поскольку и федерация в целом, и ее субъекты обладают законодательным правом, конституции федеративных госу-

дарств разделяют предметы ведения и полномочия федерации и ее субъектов. При разграничении компетенции федерации и ее субъектов используются в разных вариациях три основных подхода: *дуалистический, кооперативный и конкурирующий федерализм*. Первый исключает, а другие два предполагают включение в перечень полномочий совместных полномочий федерации и ее субъектов. Существует несколько основных способов разграничения предметов ведения и полномочий (обычно употребляется термин «компетенция»), согласно которым конституция устанавливает:

1) исключительную компетенцию федерации, а остальные вопросы находятся в ведении ее субъектов (Танзания);

2) исключительную компетенцию субъектов федерации (названы вопросы, по которым федеральные органы не могут принимать законы);

3) две сферы полномочий — компетенцию федерации и ее субъектов (в Аргентине, Канаде);

4) компетенцию федерации, ее субъектов и совместную компетенцию федерации и субъектов (в Индии);

5) перечень только двух сфер — федеральной и совместной компетенции, остальные полномочия — исключительное ведение субъектов федерации (в Нигерии).

*К формам участия субъектов федерации в решении общегосударственных вопросов относятся:*

1) совместная компетенция федерации и ее субъектов. По вопросам совместной компетенции могут быть изданы законы федерации и законы ее субъектов, но последние, только в случае, если отношения не урегулированы федеральным правовым актом (верховенство федерального права);

2) создание особой (верхней) палаты в парламенте, обычно называемой сенатом и рассматриваемой как орган специфического представительства субъектов федерации. Но закон может быть принят без ее согласия, если нижняя палата преодолет вето верхней палаты квалифицированным большинством голосов;

3) представительство каждого субъекта федерации (а в некоторых странах и несубъекта) в нижней палате парламента хотя бы одним членом независимо от численности населения субъекта;

4) автоматическое включение по должности некоторых должностных лиц субъектов федерации в общедоиндеральные органы;

5) представительство субъектов федерации при центральных органах (обычно при правительстве);

6) периодический (не реже одного раза в год) созыв совещания премьер-министра федерации и премьер-министров (главных министров, губернаторов) ее субъектов;

7) совещания президента и глав исполнительной власти объектов;

8) совещания руководителей однопрофильных министерств (департаментов) федерации и ее субъектов (направлены на координацию практических действий);

9) участие субъектов федерации в заключении международных договоров, касающихся их.

Поскольку федеральные конституция и законы имеют верховенство, существует *федеральный контроль* их соблюдения субъектами федерации.

Во многих федерациях существуют чрезвычайные способы федерального контроля — *федеральное принуждение (федеральное воздействие, федеральное замещение, федеральное вмешательство)*, которые осуществляются в целях пресечения незаконной сецессии и массовых беспорядков, выполнения решений судов и т. д.:

1. *Пресечение незаконной сецессии* субъекта (субъектов) федерации возможно путем вооруженных действий (использовались в XX в. в Нигерии) и мирными способами (решениями судов при попытках незаконной сецессии в Австралии).

2. *Введение чрезвычайного положения* на части территории субъекта федерации, в субъекте федерации, группе субъектов или в федерации в целом. Оно подчиняется общим правилам чрезвычайного положения. Чрезвычайное положение вводилось на части территории Индии, в Пакистане, отдельных штатах Мексики.

3. *Институт временного президентского правления* (часто используется в Индии, где было более 100 случаев его применения). Он вводится целиком в штате или группе штатов сроком до двух месяцев, а в крайнем случае — на шесть месяцев (пар-

ламент может неоднократно продлевать этот срок, но не более чем на три года).

В таких условиях деятельность законодательного и исполнительного органов субъектов федерации приостанавливается, вся полнота власти по управлению штатом переходит представителю президента (обычно это ранее назначенный губернатор штата).

4. *Временное федеральное управление* в субъекте федерации. При применении этой меры законодательный орган субъекта федерации распускается, для управления назначается федеральный комиссар.

5. *Институт федеральной интервенции* (вмешательства) в дела субъектов федерации (Аргентина, Бразилия). В чрезвычайной ситуации в субъектах федерации глава государства, привлекая армию, вправе сместить органы управления субъектом, назначить для управления им своего представителя на неустановленный срок.

6. *Институт приостановления собственного (провинциального) управления* субъекта федерации (предусмотрен Конституцией Папуа — Новой Гвинеи 1975 г.). В этот период управляет провинцией федеральный министр, ответственный за местное управление.

7. *Резервирование законов субъекта федерации* на усмотрение главы федерации. Губернатор может не подписать закон субъекта федерации (при несоответствии федеральным актам) и представить его на рассмотрение главы федерации, по решению которого губернатор подписывает или не подписывает закон.

8. *Федеральное законодательное замещение* — временное изъятие полномочия субъекта принимать законы по точно указанным вопросам. В этом случае принимается федеральный закон, который теряет силу при последующем принятии необходимого закона субъектом федерации (в Германии).

9. *Введение* в субъекте федерации *временного федерального финансового управления* сроком на один год, если бюджет субъекта имеет большую финансовую задолженность.

Конституции предусматривают необходимость контроля парламента за применением чрезвычайных мер в отношении субъектов федерации (например, Бразилия, Венесуэла).

Таким образом, федерация является распространенным видом территориальной организации государственной власти децентрализованного типа, однако современные федерации имеют множество особенностей, отличающих их друг от друга.

#### ***1.5.4. Региональное государство***

*Региональное государство* — новая форма государственно-территориального устройства, при которой вся территория государства состоит из политических автономных образований (Испания, Италия, Шри-Ланка, ЮАР). Степень самостоятельности составных частей (автономий) гораздо меньше, чем субъектов федерации. Автономии могут быть несимметричны: одни входят в другие, равные части наделены неодинаковыми правами (в Испании). Они имеют право законодательства, свои исполнительные, но не судебные органы.

В региональном государстве у автономных образований своих конституций нет (исключение — ЮАР, где все девять провинций их имеют), но в конституциях государств за ними закреплены определенные полномочия, для их реализации они издают местные законы.

Глава государства или правительство представлены в автономиях комиссаром (может быть избран местным представительным органом, а затем утвержден главой государства комиссар, губернатор).

#### **Контрольные вопросы и задания**

1. Охарактеризуйте государственное устройство с позиции территориального осуществления власти в стране.
2. Аргументируйте современные процессы федерализации.
3. Охарактеризуйте современный подход к сепарации.
4. Какие способы распределения полномочий используются между федеральным центром и субъектами федерации?
5. Раскройте возможность взаимозависимости формы правления и государственного устройства.

6. Какие классификационные критерии форм государственного устройства выделяются?

7. В чем различие субъектов федерации от автономий в унитарных государствах?

8. Каковы отличия регионального государства от унитарных и федеративных стран?

## Библиографический список

### Основная литература

1. *Комкова, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2011. — С. 76—83.

2. *Конституционное право зарубежных стран* : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 153—171.

3. *Лейбо, Ю. И.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Ю. И. Лейбо, А. Г. Орлов, И. А. Ракитская ; отв. ред. Ю. И. Лейбо ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, Каф. конституц. права. — Москва : Статут, 2012. — С. 43—70.

4. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки *ONLINE*. — Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### Дополнительная литература

1. *Автономов, А. С.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. / А. С. Автономов. — Москва : Велби : Проспект, 2005. — 552 с.

2. *Глигич-Золотарева, М.* Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти: зарубежный опыт / М. Глигич-Золотарева // Журн. рос. права. — 2003. — № 4. — С. 76—84.

3. *Ирхин, И. В.* Концепция федерализма и практика ее воплощения в современном мире / И. В. Ирхин // Конституц. и муницип. право. — 2013. — № 3. — С. 51—55.

4. *Ким, Ю. П.* Федеративный режим / Ю. П. Ким. — Москва : Формула права, 2007. — 256 с.

5. *Клочкова, Ю. А.* Институционально-правовые особенности федерализма Европейского союза / Ю. А. Клочкова // Конституц. и муницип. право. — 2009. — № 7. — С. 25—27.

6. *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учеб. / рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. А. Страшун. — 4-е изд., обновл. и дораб. — Москва : Норма, 2005. — 896 с.

7. *Мейер, Ганс.* Распределение финансовой власти в федеративном государстве / Ганс Мейер // Конституц. право: восточноевропейское обозрение. — 2003. — № 3 (44). — С. 39—46.

8. *Федерализм: теория, институты, отношения* (сравнительно-правовое исследование) / ред. Б. Топорнин. — Москва : Юристь, 2001. — 374 с.

9. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

## 1.6. Политические режимы в зарубежных странах

- 1.6.1. Понятие государственного режима.
- 1.6.2. Демократический политический режим.
- 1.6.3. Авторитарный политический режим.
- 1.6.4. Тоталитарный политический режим.

### *1.6.1. Понятие государственного режима*

Форма правления и форма государственно-территориального устройства дают представление преимущественно об организационной структуре государства. Способы осуществления государственной власти, методы управления в стране находят выражение в понятии «форма государственного режима» (термин «политический режим», который имеет более широкое значение, выходит за пределы только формы государства, характеризует политический климат в стране в целом).

Термин «режим» употребляется в немногих конституциях и обычно вместе с прилагательным «демократический». Однако независимо от этого, во всех конституциях есть нормы, относящиеся к различным сторонам государственного режима, а также существует специальное законодательство, регулирующее его.

Обычно *предметом конституционного регулирования* являются следующие элементы формы государственного режима:

1) разделение властей, ролевая автономия различных ветвей государственной власти или, напротив, концентрация власти в руках одного органа или лица;

2) соревновательность, поиски компромисса и консенсуса в деятельности социально-политических сил или, напротив, ограничение политической деятельности, исключение состязательности, борьба с политическими оппонентами и подавление их с использованием государственной власти;

3) политические свободы граждан, возможность самостоятельного и активного участия граждан в политической жизни, в решении вопросов государственной политики, с одной стороны, или, напротив, при формальном провозглашении политиче-

ских свобод реальное низведение гражданина до «винтика» в политической системе;

4) самоуправление территориальных публичных коллективов (муниципальных образований и др.) или, напротив, полное подчинение их назначенным «сверху» чиновникам, единой централизованной системе органов.

В условиях любой формы государственного режима, хотя и в неодинаковой степени и зачастую с совершенно различной направленностью, используются методы стимулирования (поддержки), нейтрализма, либерализма, обязывания, принуждения (запретов, требований и др.).

В мировой научной литературе приведено множество классификаций режимов. Различают гражданский и военный государственные режимы, а в рамках гражданского режима — пять главных форм: 1) демократический, 2) полудемократический, 3) авторитарный, 4) тоталитарный, 5) полуфеодально-теократический. Далее рассмотрим некоторые из них.

Таким образом, несколько основных методов осуществления государственной власти приводят к выделению целого ряда государственных (политических) режимов.

### ***1.6.2. Демократический политический режим***

С точки зрения конституционного права *демократический* (от др.-греч. *демос* + *кратос* = власть народа) *режим* характеризуется следующими чертами:

1) признание политических прав и свобод в таком объеме, который обеспечивает возможности самостоятельного и активного участия граждан в определении государственной политики и позволяет легально и на равных условиях действовать не только партиям, отстаивающим правительственную политику, но и партиям, требующим проведения иной политики;

2) политический плюрализм, равные права и соревновательность политических партий и, как следствие, возможность перехода политического руководства государством от одной партии к другой;

3) выборность лиц и партий для управления государством в течение определенного срока, установленного конституцией, другими законами;

4) разделение властей, автономия различных ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной и др.) при системе их сдержек и противовесов и обеспечении взаимодействия;

5) обязательное и реальное участие общегосударственного представительного органа (парламента) в осуществлении государственной власти. Причем только он имеет право издавать законы, определять основы внешней и внутренней политики государства, его бюджет;

6) свобода пропаганды любой политической идеологии, если ее последователи не призывают к насильственным действиям, не нарушают правил морали и общественного поведения, не посягают на права других граждан.

В отдельных странах некоторые из указанных признаков нарушаются, возникают различные формы полудемократических, ограниченно демократических, относительно либеральных режимов (Мексика, Турция, Уругвай и др.).

### ***1.6.3. Авторитарный политический режим***

С позиций конституционного права *авторитарный (властный)* режим характеризуется следующими чертами:

1) политические права и свободы граждан признаются в ограниченном объеме, не обеспечивается возможность самостоятельного участия граждан в определении государственной политики;

2) переход политического руководства от одной партии к другой и формирование высших органов государства по конституции должны происходить на основе выборов, но сам выбор партий избирателями ограничен. Выборы президентов подчинены харизматическому принципу;

3) признается лишь ограниченный политический плюрализм, разрешаются только некоторые организации (на определенных условиях), государственные решения принимаются большинством правящей партии без учета прав меньшинства,

которое подвергается «чистке» в парламенте, права политической оппозиции нарушены, ее издания подвергаются цензуре, часто конфискуются, а ее лидеры подвергаются арестам;

4) принцип разделения властей может быть упомянут в конституции, но фактически он отвергается. Акты президента или правительства вторгаются в сферу законодательной власти и имеют большее значение, чем закон. Судебная деятельность во многом находится под контролем исполнительной власти;

5) плюрализм политической идеологии ограничивается. Возможна пропаганда различных идеологических взглядов, но не противоречащих «руководящей» идеологии (панчасила в Индонезии и т. д.);

6) вооруженные силы часто играют политическую роль («двойная роль армии»). Так обстоит дело в Индонезии во многих странах Латинской Америки, в Пакистане, на Филиппинах.

Таким образом, наличие общественных отношений, соответствующих названным признакам, позволяет определить политический режим как авторитарный.

#### ***1.6.4. Тоталитарный политический режим***

С точки зрения конституционного права *тоталитарный* (лат. *totus* — весь, целый) *режим* характеризуется следующими чертами:

1) реальное осуществление политических прав и свобод граждан, возможность их самостоятельного и активного участия в определении государственной политики отвергается концепцией вождизма (руководящей роли), лежащей в основе режима;

2) переход политического руководства от одной партии к другой не может быть осуществлен путем выборов: обычно существует одна легальная партия, а если допускается существование других, то они находятся под контролем правящей партии и государства;

3) политическая оппозиция не допускается, защита прав меньшинства не признается;

4) разделение властей отвергается, в конституциях в том или ином варианте фигурирует принцип организационного единства власти (власти фюрера, дуче, каудильо);

5) главенствует единая обязательная политическая идеология (марксизм-ленинизм в странах тоталитарного социализма, мобутизм в Заире в 1960—1980-х гг., нкрумаизм в Гане в 1960-х гг. и т. д.), обеспеченная государственным принуждением в явных или скрытых формах;

6) в руках вождя, создающего новую обязательную идеологию, сосредоточиваются важнейшие рычаги управления.

Тоталитарный режим имеет разновидности. Беспартийный военный тоталитарный режим, при котором безраздельная власть принадлежит лидеру, возглавляющему военный или революционный совет, существенно отличается от гражданского тоталитарного режима, где в механизме власти огромную роль играет партия. Так, *фашистский режим* принципиально отличается от *коммунистического режима* по социальному характеру, идеологическим установкам, проводимой политике, формам организации власти, методам принуждения.

Полуфеодально-теократический режим существует в странах, поддерживающих мусульманский фундаментализм (в Бахрейне, Катаре, Омане и др.). Этот режим связан, в частности, с огромной властью монарха, отсутствием выборных представительных органов, неравноправием граждан (мужчин и женщин, знатных и простых). Теократический элемент представлен верховенством Корана в системе источников права (в том числе над конституциями), а также тем, что ислам — государственная религия (для граждан она обязательна), а шариат по конституциям — источник законодательства. Политические партии запрещены как нарушающие единство мусульман.

В некоторых изданиях предложена другая классификация государственных режимов. Различают абсолютистский, дуалистический, министеральный, парламентарный и другие режимы.

Все эти режимы отражают государственное и политическое устройство стран.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Охарактеризуйте понятие «политический режим».
2. Какова классификация политических режимов?

3. Раскройте взаимосвязь, взаимозависимость формы правления, формы государственного устройства и политического режима.

4. Рассмотрите понятие «государственный режим». Возможно ли изменение государственного режима при неизменной конституции?

5. Что собой представляет переходный политический режим?

6. Перечислите основные признаки демократического режима.

7. В чем заключаются особенности и отличия авторитарного и тоталитарного режимов?

8. Какие разновидности тоталитарного режима выделяются в юридической литературе?

## **Библиографический список**

### ***Основная литература***

1. *Комкова, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2011. — С. 85—94.

2. *Конституционное право зарубежных стран* : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 171—186.

3. *Лейбо, Ю. И.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Ю. И. Лейбо, А. Г. Орлов, И. А. Ракитская ; отв. ред. Ю. И. Лейбо ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, Каф. конституц. права. — Москва : Статут, 2012. — С. 63—70.

4. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки *ONLINE*. — Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### ***Дополнительная литература***

1. *Автономов, А. С.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. / А. С. Автономов. — Москва : Велби : Проспект, 2005. — 552 с.

2. *Андреева, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Г. Н. Андреева. — Москва : Эксмо, 2005. — 656 с.

3. *Жакке, Ж.-П.* Конституционное право и политические институты : пер. с фр. / Ж.-П. Жакке. — Москва : Юристъ, 2002. — 365 с.

4. *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учеб. / рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. А. Страшун. — 4-е изд., обновл. и дораб. — Москва : Норма, 2005. — 896 с.

5. *Орлова, О. В.* Правовая свобода личности в гражданском обществе / О. В. Орлова // Журн. рос. права. — 2007. — № 5. — С. 76—83.

6. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

## **1.7. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в зарубежных странах**

1.7.1. Правовые системы и правовой статус личности.

1.7.2. Гражданство и иные правовые статусы индивида.

1.7.3. Классификация прав и свобод человека и гражданина, принцип равноправия.

1.7.4. Личные права и свободы.

1.7.5. Политические права.

1.7.6. Экономические, социальные и культурные права.

1.7.7. Конституционные обязанности.

1.7.8. Гарантии конституционных прав, их защита и способы обеспечения выполнения конституционных обязанностей.

### ***1.7.1. Правовые системы и правовой статус личности***

Основные права и обязанности определяют статус человека в обществе и государстве.

Задолго до появления конституций некоторые личные права (на жизнь, свободу, неприкосновенность личности и др.) в работах мыслителей характеризовались как прирожденные, неотчуждаемые, неограничиваемые, т. е. *абсолютные права*. Когда появились конституции, то вместо понятия «подданный» возникло понятие «гражданин», в конституции были записаны другие права (главным образом политические), *позитивные*, т. е. предоставленные государством.

В XX в. в конституциях была закреплена группа социально-экономических и культурных прав.

Постепенно в конституциях (впервые в советских) появилась группа основных обязанностей человека и гражданина (например, защищать Родину), а затем права так называемых третьего и четвертого поколений, связанные в основном с общими ценностями человечества (например, право на благоприятную окружающую среду).

В условиях западной капиталистической правовой системы (и в англосаксонской системе, и в романо-германском праве)

преобладает либерально-индивидуалистский подход к правовому статусу человека и гражданина. Он основан на приоритете личности перед государством и обществом. Главный акцент делается на личных и политических правах и свободах, социально-экономическим правам уделяется меньше внимания, но в новых конституциях они сформулированы, скорее, как ориентир политики правительства (конституции Албании, Филиппин и др.).

Согласно социалистической концепции, права человека и гражданина могут быть реализованы только в «обществе трудящихся» и обеспечены социалистическим государством. Понятие прирожденных прав отвергается, различаются права трудящихся и нетрудящихся, особое внимание уделяется социально-экономическим правам.

Подход к правам человека в классическом мусульманском праве основан на религиозной и половой принадлежности лица. Существуют правовые преимущества мусульман («правоверных») перед немусульманами, мужчин — перед женщинами.

В обычном праве (например, в системе устных правовых обычаев племен стран Океании, Тропической Африки) правовой статус лица в определенной степени зависит от его принадлежности к определенному племени: человек может реализовать свои права и обязанности, вытекающие из его племенного статуса, лишь в данном племени. Сфера действия обычного права ограничена (некоторые брачно-семейные, земельные отношения, охота, рыбная ловля).

### ***1.7.2. Гражданство и иные правовые статусы индивида***

*Гражданство* — это устойчивые двухсторонние правовые связи лица с определенным государством, что порождает взаимные права и обязанности. Термин *подданный* применялся в монархиях и практически вышел из употребления.

Во многих странах различаются граждане, *урожденные* в данной стране, и *натурализованные* граждане, т. е. принятые в гражданство по установленной законом процедуре. Натурализованный гражданин не может быть избран президентом

(например, в США), не может занимать некоторые должности (в Бразилии и др.). Урожденных граждан страны нельзя из нее высылать, лишив гражданства, а натурализованных граждан — можно.

Граждане государства пользуются наиболее широкими правами (избирательными, на объединение в политические партии, на доступ к государственной службе), они же несут и наибольшие обязанности (включая воинскую службу во многих странах).

*Иностранцы*, как правило, не вправе осуществлять политическую деятельность и занимать государственные должности. Они обладают правом собственности, но в ряде стран иностранцы не могут быть капитанами морских судов (в Великобритании), иметь в собственности британские корабли, быть командирами экипажей воздушных судов, работать на радио, телевидении, телеграфе, приобретать землю в собственность. Перемещение иностранцев по стране может быть ограничено. Иностранцы могут быть депортированы за нарушение законодательства.

Положение *лиц без гражданства* во многом аналогично положению иностранцев. Но, в отличие от последних, они не пользуются дипломатической (консульской) защитой какого-либо государства, что усложняет ситуацию.

*Лица с множественным (в частности, двойным) гражданством* обладают правами и несут обязанности в соответствии с законодательством тех государств, гражданами которых они являются. В некоторых странах (Туркменистане, Швеции, Эстонии) двойное гражданство не допускается. В большинстве стран двойное (множественное) гражданство может приобретаться лицом только на основе международных договоров при участии государства. Совпадение обязанностей в нескольких государствах разрешается по дипломатическим каналам.

Особенности правового положения присущи также *беженцам* (как правило, гражданам другого государства) и *вынужденным переселенцам* (гражданам этого же государства), покинувшим свое местожительство из-за различных преследований.

Существуют два основных способа приобретения гражданства: по рождению — филиация (от лат. *filia* — дочь, *filius* — сын) и натурализация (от лат. *naturalis* — подлинный, законный,

от природы). Прием в гражданство осуществляется уполномоченными на то органами государства.

Приобретение гражданства *по рождению* имеет два основания: право крови (*jus sanguinis*) и право почвы (*jus soli*). Первое означает приобретение ребенком гражданства родителей независимо от места его рождения, второе — гражданство по месту рождения. В большинстве стран предусмотрены оба основания.

*Натурализация* возможна по закону (усыновление, иногда вступление в брак при соблюдении ряда условий) либо по заявлению. Гражданство обычно предоставляется от имени главы государства (в США гражданство предоставляется по решению окружных федеральных судов, в Японии — министра юстиции).

Прием в гражданство возможен при соблюдении ряда условий. Для этого необходимо:

1) несколько лет прожить в стране, гражданство которой лицо желает получить (в США, Японии — по 5 лет и др.);

2) знать язык этой страны (довольно сложный экзамен предусмотрен законодательствами Латвии и Эстонии);

3) быть психически здоровым и не иметь некоторых болезней (например, СПИДа);

4) не быть зарегистрированным (в частности, в документах Интерпола) в качестве террориста;

5) не принадлежать к партиям, выступающим за насильственное изменение конституционного строя;

6) иметь жилище (в Германии), средства к существованию (в Австрии), «хороший характер» (в Великобритании), быть «морально устойчивым» (в Бразилии) и др.

Вступление в брак нередко не влечет автоматического предоставления гражданства, хотя везде брак облегчает его получение.

Наряду с рассмотренными существуют и другие, менее распространенные, способы приобретения гражданства: признание гражданства (все жители территории на день образования нового государства признаются его гражданами, если они не отказываются от этого); оптация (делается выбор гражданства той или

иной страны в связи с переходом части территории от одного государства к другому); регистрация (например, если родители данного лица были или являются гражданами страны или лицо поступило на службу в вооруженные силы, занимает государственную должность); восстановление гражданства (для бывших граждан).

Гражданство детей при изменении гражданства родителей изменяется в зависимости от возраста детей. Как правило, дети до 12—14-летнего возраста автоматически следуют за родителями. При изменении гражданства детей в возрасте от 12 до 18 лет (иногда до 21 года) обычно требуется их письменное согласие в присутствии представителя судебного ведомства, нотариуса, иного служащего государственных органов.

Возможны два способа утраты гражданства: выход из гражданства и лишение гражданства.

*Выход* из гражданства (отказ от гражданства) осуществляется по инициативе лица, которое подает заявление об этом в государственные органы той страны, из гражданства которой лицо желает выйти, и получить соответствующее разрешение.

*Лишение* гражданства осуществляется уполномоченными на то органами государства вопреки желанию лица (в США — судебный порядок, в Великобритании — административный процесс). В ряде стран разрешается лишать гражданства только натурализованных граждан за преступления, указанные в законе, но иногда в течение определенного срока (шести лет в Австрии) после натурализации. Иногда возможно лишение гражданства и урожденных граждан по судебному решению (например, за измену родине в США).

*Экстрадиция* (выдача иностранному государству его граждан, нарушивших закон этого государства, для следствия и суда) возможна в соответствии с международным договором или без него, но не допускается выдача лиц, обвиняемых в политических преступлениях.

Все эти термины вошли в правовой оборот большинства действующих конституций.

### ***1.7.3. Классификация прав и свобод человека и гражданина, принцип равноправия***

Чаще всего конституционные права и свободы в научной и учебной литературе подразделяются на четыре группы:

- 1) права и свободы, выражающие принцип равноправия;
- 2) личные права и свободы, гарантирующие свободу, неприкосновенность, достоинство личности;
- 3) политические права и свободы граждан, связанные с их участием в политической жизни общества;
- 4) экономические, социальные и культурные права (т. е. социально-экономические права), создающие юридические условия для активного участия личности в социально-экономической и культурной жизни общества.

Помимо индивидуальных прав и свобод, как упоминалось выше, выделяют коллективные конституционные права, а также индивидуальные права, осуществляемые коллективно (например, право на забастовку).

К первому поколению прав обычно относят личные и некоторые политические права, первоначально появившиеся в конституциях; ко второму поколению — социально-экономические права; к третьему поколению — права, связанные в основном с глобализацией, с коллективными требованиями народов (например, право народов на самоопределение), а также так называемые гуманитарные права; к четвертому поколению — группу прав, связанную, прежде всего, с условиями и результатами научно-технической революции.

Таким образом, в настоящее время наука конституционного права выработала подробную схему прав и свобод человека, которая практически без изменений закреплена в большинстве действующих конституций.

### ***1.7.4. Личные права и свободы***

Личные права и свободы связаны с концепцией естественных прав человека.

К числу таких прав и свобод относится в первую очередь право на жизнь. Юридически это означает, что человек вообще

не может быть лишен жизни государством (смертная казнь запрещена приблизительно в 120 странах) или может быть лишен жизни только на основании закона по приговору суда с обязательным участием присяжных заседателей (это допускают около 60 государств).

Иногда закон разрешает эвтаназию — лишение жизни неизлечимо больных лиц, которым существование причиняет тяжелейшие страдания (после медицинского консилиума и по просьбе больного).

Аборт не считается лишением жизни, хотя в некоторых странах, согласно конституционному праву на жизнь, сделаны выводы о запрещении абортов.

Важнейшее право личности — свобода и личная неприкосновенность, физическая и психическая. Лишение свободы (тюремное заключение и др.) возможно лишь по приговору суда. Запрещаются пытки, жестокое и негуманное обращение, унижающее человека, медицинские и иные эксперименты без согласия лица. Запрещены содержание человека в рабстве, лишение свободы, принудительный труд. Не рассматриваются как принудительный труд воинская повинность, мобилизация населения во время катастроф, труд заключенных.

Личная неприкосновенность означает, что временное лишение свободы (полицейское задержание лиц, виновных в нарушении общественного порядка или подозреваемых в преступлении) допускается только на определенный срок (обычно от 48 до 72 часов) и с обязательным соблюдением установленных законом процедур.

Главной юридической гарантией против необоснованного задержания считается институт *хэбеас корпус* (*habeas corpus*), согласно которому любой задержанный по его требованию должен быть немедленно доставлен к судье, и тот решит, освободить ли задержанного под залог или продолжить задержание. В странах Латинской Америки существует институт *ампаро*, согласно которому, с требованием к судье о восстановлении нарушенных конституционных прав человека может обратиться и постороннее лицо, даже несовершеннолетнее.

Среди прав личности конституции называют достоинство личности, право на неприкосновенность личной жизни, а ино-

гда — право на доброе имя. В судебном порядке достоинство личности охраняется посредством уголовного наказания за клевету и оскорбление, диффамацию (публичное распространение позорящих человека, но не ложных сведений), а также подачи гражданского иска о защите чести и достоинства.

Запрещены сбор и хранение информации о личной и интимной жизни человека (с учетом признания прозрачности личной жизни должностных лиц и общественных деятелей, если это необходимо в общественных интересах).

Конституции, в том числе европейских стран, в которых существует государственная или официальная церковь, провозглашают свободу совести: право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой. Гражданин, если его религиозные убеждения противоречат несению военной службы, имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой. Верующие вправе объединяться, совершать религиозные обряды, которые не должны нарушать общественный порядок, мораль, использоваться в политических целях.

Если религия объявлена государственной (католицизм в Испании, православие и лютеранство — в Финляндии), она имеет иногда финансовую поддержку со стороны государства, признаются юридически действительными документы об актах гражданского состояния (регистрация рождения, брака, развода, смерти), выданные государственной церковью (разумеется, действительны также акты государственных и муниципальных органов).

Неприкосновенность жилища означает, что вход в него посторонних возможен только с разрешения хозяина. Без такого разрешения вход в жилище, например для обыска, выемки каких-либо предметов, документов, возможен лишь на основании постановления судьи. В экстренных случаях доступ в жилище возможен и без разрешения (например, для тушения пожара).

Конституционным правом закреплена тайна переписки, телефонных и телеграфных сообщений, сообщений по факсу, электронной почте и т. д. Ознакомление с личной корреспонденцией, прослушивание переговоров правоохранительными органами возможно с разрешения судьи.

Свобода передвижения по территории страны и право на выбор места жительства могут быть ограничены на основании закона (например, иностранцам запрещено посещать некоторые местности). Подобные ограничения вводятся для обеспечения военной тайны, а также в зонах экологических бедствий, массовых заболеваний, в условиях чрезвычайного положения.

К личным правам относится свобода петиций — индивидуальных или коллективных обращений с частными нуждами к парламенту, президенту и т. д. В мусульманских странах существует понятие маджилиса — право любого мусульманина (члена уммы) прийти в резиденцию монарха и членов его семьи и обратиться с просьбой в часы и дни приема.

Лицо вправе в любое время эмигрировать, а гражданин — возвратиться в свою страну (это право ограничено, если лицо призвано на военную или альтернативную службу, является обвиняемым и др.).

Таким образом, перечисленные выше права и свободы, относящиеся к числу личных, составляют основу конституционно-правового статуса личности.

### **1.7.5. Политические права**

*Политические права* связаны с участием в общественно-политической жизни, с формированием органов государства, с организованным давлением на государственную власть и принадлежат обычно лишь гражданам.

К политическим правам относится *свобода мысли, выражения мнений, слова, печати, информации*. Это означает свободу выражения мнений публично и по общественно значимым вопросам, право искать информацию, черпать ее из всех доступных источников законным способом. Государственные органы и общественные объединения обязаны бесплатно предоставлять информацию о своей деятельности, если она не является конфиденциальной.

Свобода выражения мнений (свобода печати и т. д.) означает отсутствие цензуры — специальных учреждений и должностных лиц, которые вправе запретить опубликование опреде-

ленных материалов. Это означает также право любого лица, объединения учредить и иметь в собственности СМИ.

Запрещаются пропаганда и агитация, возбуждающие социальную и иную вражду, пропаганда насилия, призывы к свержению правительства, пропаганда идей национального, иного превосходства, политического экстремизма. Во многих странах существуют наблюдательные (общественные) советы, оценивающие моральные качества печатных СМИ и программ на каналах телевидения.

В странах тоталитарного социализма запрещена антисоциалистическая пропаганда (агитация). В мусульманских странах запрещены публикации, противоречащие принципам Корана.

При нарушении законов о СМИ возможно наложение ареста судьей или полицией (до 48 часов) на распространение издания, телевизионной передачи и т. д. Конфискация экземпляров издания, что обычно означает их последующее уничтожение, а также ликвидация СМИ возможны лишь по коллегиальному судебному решению.

Деятельность СМИ возможна только после их регистрации в соответствующем государственном органе. Некоторым СМИ (почти всегда телевизионным каналам) необходимо получить лицензию — специальный документ с указанием условий и видов деятельности (ее выдает соответствующий орган исполнительной власти).

В конституциях почти всех стран (исключение — некоторые мусульманские государства) говорится о *свободе объединения* в политические партии, профессиональные организации, социально-экономические, культурные, спортивные, религиозные и иные общества (некоммерческого характера). Право на объединение реализуется явочным порядком. В партии и политические объединения обычно могут вступать только граждане. Право на объединение военнослужащих может быть ограничено, а право лиц, находящихся на государственной службе, вступать в партии ограничено почти всегда.

Объединения, имеющие уставы, должны быть занесены в реестр (это дает права юридического лица) и обязаны представлять регистратору данные о своем финансовом положении. Вмешательство государства в деятельность объединений запре-

щается, но и объединения не должны брать на себя полномочия государственных органов. Ликвидация общественных объединений возможна путем самороспуска или по постановлению суда после предупреждений регистратора о нарушениях закона.

Важнейшим политическим правом граждан является *свобода собраний, митингов* (массовых собраний под открытым небом), *демонстраций* (собраний в движении), *шествий, пикетирований*. Многие конституции уточняют, что все эти мероприятия должны проходить мирно и без оружия. Для собрания в закрытом помещении не нужны ни разрешение властей (мэрии, полиции), ни их уведомление, в других случаях существует иное правовое регулирование.

Для собрания на открытом воздухе требуется предварительное уведомление или разрешение властей (получаемое в Германии — за два дня, в Великобритании — за шесть дней до проведения мероприятия). Собрания не разрешается проводить вблизи мест работы законодательных органов, главы государства, военных баз, линий электропередачи и др.

Местному органу власти или полиции в уведомлении должны быть сообщены тема собрания на открытом воздухе, фамилии его организаторов, предполагаемое количество участников.

Для демонстраций существуют другие требования: местный орган власти утверждает маршрут движения, может ограничить количество участников демонстрации. В данном случае есть элементы разрешительного порядка. При отклонении от установленного маршрута полиция вправе вмешаться и рассеять демонстрацию.

Пикетирование — публичное выражение коллективного или индивидуального мнения без шествий и звукоусиления. У пикетируемого объекта обычно находятся граждане с плакатами. Пикеты возле зданий высших органов государственной власти (у парламента), как правило, разрешены, но на определенном отдалении.

Промежуточное место между политическими и личными правами занимает право граждан на равный *доступ к публичной службе* (т. е. государственной службе).

К политическим относятся и избирательные права.

### ***1.7.6. Экономические, социальные и культурные права***

Социально-экономические права связаны с защитой жизненных интересов человека. Многие люди не могут полагаться только на свои силы, но они не должны быть и иждивенцами государства. Поэтому, предоставляя социально-экономические права, фактические гарантии (МРОТ, выходные дни, размер государственных пенсий и др.), государство соизмеряет их реализацию с имеющимися возможностями, возлагает на человека обязанность заботиться о себе. Эти права обычно имеют слишком общий характер и могут защищаться ссылками не на конституцию, а только на конкретные законы, производные от нее (в Албании, Испании и др.).

К социально-экономическим правам относится *право собственности и ее наследования*. Во многих конституциях говорится о социальных функциях частной собственности (в Бразилии, Италии, Португалии и др.). Частная собственность может быть изъята (национализирована) для государственных и общественных нужд. В общественных интересах может применяться *секвестр* (ограничение распоряжения собственностью), в условиях чрезвычайного положения возможна *реквизиция собственности* (с возвратом или оплатой ее стоимости государством).

Можно обладать любой собственностью, не запрещенной законом.

С правом собственности связано *право на свободную хозяйственную инициативу, на предпринимательскую деятельность*. Это право заниматься любой деятельностью, приносящей доход, если такая деятельность не запрещена законом. Предпринимательская деятельность предполагает ее государственную регистрацию с выдачей свидетельства, где перечислены разрешенные виды деятельности.

Злоупотребление правом предпринимательской деятельности запрещено (например, монополистическая деятельность — создание объединений с целью вытеснить конкурентов с рынка); запрещено также ограничивать свободу законной конкуренции.

К важнейшим социально-экономическим правам относятся права, связанные с трудовыми отношениями. Это прежде всего

*право на труд и свобода труда.* Право на труд не означает, что государство обязано трудоустроить всех желающих, хотя государство должно предпринимать для этого соответствующие меры. Свобода труда — это право заниматься любым трудом, не запрещенным законом.

Право на труд и свобода труда дополняются конституционными положениями *о безопасных и здоровых условиях труда, о свободном выборе профессии, достойном вознаграждении, о справедливой оплате труда.* Законами установлен почасовой или помесечный МРОТ, прожиточный минимум (в развитых странах — до 900—1 000 долл. в месяц на члена семьи). Если человек не имеет дохода на уровне установленного прожиточного минимума, государство выплачивает ему субсидию (до такого уровня).

В случае вынужденной безработицы выплачивается государственное пособие (на ограниченный период и при условии выплаты страховки от безработицы).

Среди социально-экономических прав конституции зарубежных стран называют также *право на отдых.* Оно означает предоставление одного или двух оплачиваемых работодателем выходных дней в неделю, установление предельной продолжительности рабочей недели (49 часов — в США). Также предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск. В промышленно развитых странах его продолжительность невелика (в Японии — 18, в США — в среднем 14 дней), но согласно коллективным договорам работодателей и профсоюзов отпуск может быть увеличен.

В подавляющем большинстве стран конституции предусматривают *право на коллективные действия работников в защиту своих прав,* в том числе *право на забастовку* — коллективное прекращение работы с выдвижением социально-экономических требований к работодателю или государству.

Не разрешается проводить забастовки на предприятиях жизнеобеспечения (снабжение водой, электроэнергией и т. д.), на транспорте — железнодорожном, воздушном, работникам отдельных профессий (например, сотрудникам правоохранительных органов, государственным служащим, авиадиспетчерам).

Проведение забастовки подчинено установленным в законе правилам: предварительное уведомление работодателя о готовящейся забастовке, проведение примирительных переговоров, арбитраж — добровольный (в Италии) или обязательный (в Австралии) и т. д.

Участники незаконной забастовки могут быть уволены без выплаты компенсации, ее организаторы — подвергнуты наказанию (вплоть до уголовного наказания по суду), а профсоюзы, поддержавшие или организовавшие незаконную забастовку, — оштрафованы судом.

В условиях военных режимов в развивающихся странах забастовки запрещаются. Они обычно также запрещаются при чрезвычайном или военном положении.

К числу социально-экономических прав относится *право на здоровую окружающую среду, на охрану здоровья*. В системе либеральной медицины пациент сам выбирает врача, оплачивает прием и стоимость лекарств. Бесплатными муниципальными больницами могут пользоваться только лица, признанные бедными. В Европе существует страховая (социальная) медицина. В этом случае создается специальный общегосударственный фонд здравоохранения, средства в который вносят государство из бюджета (это основная часть фонда), предприятия (работодатели) и сами работники (это так называемая медицинская страховка — около 2,5 % заработка). Однако за дорогие лекарства и операции дополнительно платят пациенты.

В некоторых странах существует государственное медицинское обслуживание. В Великобритании, Дании, Италии и ряде других стран оно финансируется из бюджета и особых фондов, пациент не несет затрат на лечение в больнице.

Конституции зарубежных стран, принятые в последние годы, содержат положения о *праве работников на участие в управлении предприятиями* — речь идет о решении социальных вопросов. Созданы рабочие, заводские и иные советы, члены которых отчасти избираются работниками, а отчасти делегируются работодателями.

К рассматриваемой группе прав относятся *право на образование и свобода образования*. Это право обычно дополняется указанием на необходимость получения определенной степени

*обязательного и бесплатного образования*, что гарантируется созданием государственных и муниципальных школ.

Свобода образования означает возможность обучения в бесплатных частных школах и университетах (например, во Франции), в дорогих частных школах и университетах, а также наличие принципа академической свободы в высшей школе (свободы обучения согласно взглядам преподавателя, но в рамках утвержденного учебного плана).

Конституции многих стран устанавливают *право на социальное обеспечение*. Пенсии обычно подразделяются на трудовые и социальные. Первые выплачиваются государством по достижении гражданами определенного возраста и при наличии у них необходимого трудового стажа. Считается, что пенсия не должна быть ниже 40 % от среднего заработка по стране. Пенсионный фонд включает бюджетные средства, отчисления предприятий, отчисления из заработной платы граждан (в Японии — 2,5 % от месячного заработка).

Социальные пенсии выплачиваются инвалидам (в том числе инвалидам с детства, которые не имеют возможности трудиться), иждивенцам в случае потери кормильца, на воспитание малолетних детей и в других случаях, установленных законом. Право на социальное обеспечение может включать государственное социальное обслуживание (например, содержание в домах престарелых, домах инвалидов).

Социально-экономическое *право на жилище* обычно толкуют так: каждый имеет право приобрести себе жилище в любом районе страны, а малоимущим гражданам жилье предоставляют муниципалитеты по низкой цене или бесплатно из соответствующего жилищного фонда.

Среди прав в области культуры конституции обычно называют *свободу* литературного, художественного, научного и других видов *творчества*. В конституциях также содержатся положения о праве на участие в культурной жизни, праве использования достижений культуры.

Следует добавить, что реализация социально-экономических и культурных прав личности зависит от уровня экономического развития государства, который выступает гарантом обеспечения этих прав.

### ***1.7.7. Конституционные обязанности***

Установленные конституциями основные обязанности могут относиться одновременно и к человеку, и к гражданину, а могут обязывать *только гражданина*. Основные обязанности — *соблюдение конституции и законов* (иностранец не может ссылаться на незнание закона), *уплата налогов* (между многими государствами заключены соглашения об исключении двойного налогообложения).

Все лица, живущие в стране, обязаны *охранять ее природу и окружающую среду*, бережно относиться к ее природным богатствам. В некоторых конституциях говорится и об общей обязанности *трудиться* (в Италии, Турции, Японии и др.), *заботиться об общем благе* (в Польше).

Обязанность гражданина — *защита родины*. В ряде государств существует всеобщая *воинская обязанность* (для граждан). В некоторых странах от нее можно официально откупиться (в Узбекистане — за 140 долл., в Турции — за 10 тыс. долл.).

Если убеждения гражданина или его вероисповедание противоречат выполнению воинской обязанности (особенно с оружием в руках), то военная служба может быть заменена так называемой альтернативной гражданской службой.

В некоторых конституциях говорится об обязанности гражданина *быть верным государству*.

Гражданин обязан иметь *основное общее образование*. В ряде стран (в Австрии, Бразилии, Италии и др.) предусмотрено *обязательное голосование*, а также *участие в выборах и референдумах*.

В мусульманских странах существует обязанность *уплачивать закят* — 5 %-й налог на доход (используется на содержание бедных).

Таким образом, конституционно-правовой статус личности состоит не только из прав и свобод. Эти права уравниваются наличием конституционных обязанностей.

### ***1.7.8. Гарантии конституционных прав, их защита и способы обеспечения выполнения конституционных обязанностей***

Гарантии конституционных прав граждан зависят от уровня демократии, развития экономики, правовой культуры общества, степени независимости судебной власти, соразмерности установленных законом ограничений и других факторов.

Основными *социально-экономическими гарантиями* прав граждан считаются: в странах тоталитарного социализма — «социалистическая система хозяйства», а в государствах с рыночной экономикой: 1) обладание собственностью, что позволяет человеку независимо осуществлять свои права; 2) наличие социального государства; 3) преобладание в населении страны среднего класса и его влияние на общество.

*Политические гарантии* прав связываются с различными формами осуществления власти народа, со свободными и регулярными выборами, с проведением референдумов, разделением властей, многопартийностью, со свободой оппозиции, с участием граждан в управлении.

Важнейшей *юридической гарантией* является существование правового государства. Различаются самозащита, в том числе подача жалоб, петиций, необходимая оборона, обращение в суд, защита со стороны объединений граждан (например, защита профсоюзами конституционного права на справедливую оплату труда), защита со стороны государства, международная защита.

Конституции и законы предусматривают разные способы осуществления основных прав, в чем также выражаются юридические гарантии. *Явочный порядок* использования предусмотренных конституцией прав не требует дополнительных обращений в органы государства (например, проведение собрания в закрытых помещениях). *Заявительный порядок* использования своих прав предполагает заблаговременное информирование государственных органов, а иногда предприятий, организаций, собственников (например, при забастовке). Для некоторых конституционных прав установлен *разрешительный порядок* — после получения разрешения от соответствующих органов государства или местного самоуправления.

*Регистрационный порядок* предполагает, что конституционным правом можно воспользоваться только после регистрации (например, некоторых СМИ).

*Режим судебных санкций* применяется при использовании явочного порядка. Своим конституционным правом можно воспользоваться свободно, но при злоупотреблении им, при нарушении закона наступает судебная ответственность. *Судебная защита* конституционных прав граждан имеет особое значение. Права граждан, закрепленные в конституции, являются непосредственно действующими. С иском об их нарушении можно обращаться прямо в суд (с учетом сделанных оговорок в отношении некоторых социально-экономических прав).

Существуют различные формы *несудебной государственной защиты* прав человека. Подать жалобы на нарушения прав граждан чиновниками в некоторых странах можно специальным омбудсменам (уполномоченным парламента), можно также обратиться в специальные административные суды, в суды общей юрисдикции, в конституционный суд или иные органы конституционного контроля. Наконец, существуют международные органы (например, Совет ООН по правам человека, который, однако, не принимает обязательных для государств решений) и международные суды (например, Европейский суд по правам человека в Страсбурге).

Таким образом, в доктрине современного конституционного права указывается целый ряд гарантий конституционно-правового статуса личности как юридического, так и неюридического характера.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Какие основные статусы личности регулируются конституционным правом?
2. Раскройте соотношение терминов «личность» и «гражданин» в конституционном праве.
3. Изучите «Всеобщую декларацию прав человека» 1948 г. Почему нормы этого акта многими странами включаются в национальное законодательство?

4. Составьте схему прав и свобод человека и гражданина с учетом разных классификационных оснований.

5. Каков механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина?

6. Назовите правовые гарантии реализации прав и свобод человека и гражданина.

7. Охарактеризуйте содержание политико-правовой связи гражданина и государства.

8. Раскройте механизм реализации политических прав и свобод граждан, а также зависимость их содержания от формы государства и политического режима.

## Библиографический список

### Основная литература

1. *Комкова, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2011. — С. 53—69.

2. *Конституционное право зарубежных стран* : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 97—141.

3. *Лейбо, Ю. И.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Ю. И. Лейбо, А. Г. Орлов, И. А. Ракитская ; отв. ред. Ю. И. Лейбо ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, Каф. конституц. права. — Москва : Статут, 2012. — С. 84—112.

4. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки *ONLINE*. — Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### Дополнительная литература

1. *Андриченко, Л. В.* Статус беженцев и вынужденных переселенцев: сравнительно-правовой аспект / Л. В. Андриченко, Е. В. Белоусова // Ежегодник рос. права. — Москва : Норма, 2000. — С. 270—277.

2. *Баринов, А. М.* Ограничение конституционных прав и свобод граждан в условиях чрезвычайных ситуаций / А. М. Баринов // Проблемы права. — Челябинск, 2007. — № 1. — С. 141—143.

3. *Васильева, Т.* Правовое положение иностранцев: стандарты и ориентиры Совета Европы / Т. Васильева // Сравнит. конституц. обозрение. — 2006. — № 3. — С. 84—97.

4. *Верещак, А. Н.* Специфические черты реализации прав человека в исламских странах / А. Н. Верещак // Конституц. и муницип. право. — 2012. — № 8. — С. 67—70.

5. *Гладышева, Л. А.* Права человека: моделирование в контексте культурно-цивилизационного плюрализма / Л. А. Гладышева // История государства и права. — 2008. — № 17. — С. 8—11.

6. *Игнатенко, Г. В.* Международно-признанные права и свободы как компоненты правового статуса личности / Г. В. Игнатенко // Правоведение. — 2001. — № 1. — С. 87—101.

7. *Сунгуров, А. Ю.* Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика. Опыт сравнительного анализа / А. Ю. Сунгуров. — Санкт-Петербург : Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2005. — 385 с.

8. *Хван, Г.* Права человека в современном мире / Г. Хван // Власть. — 2008. — № 12. — С. 50—55.

9. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

## 1.8. Институты непосредственной демократии в зарубежных странах

1.8.1. Понятие и принципы избирательного права.

1.8.2. Правовое регулирование подготовки и проведения выборов.

1.8.3. Голосование и определение результатов выборов. Голосование об отзыве избранного представителя.

1.8.4. Референдум.

### *1.8.1. Понятие и принципы избирательного права*

Конституционное право регулирует выборы важнейших органов и должностных лиц на тех или иных уровнях публично-правовых образований (парламентов, президентов, законодательных органов субъектов федераций, представительных органов автономных образований, органов местного самоуправления и т. д.).

Некоторые органы и должностные лица избираются непосредственно гражданами (*прямые выборы*), а некоторые — другими органами или созданными ими особым способом коллегиями (*непрямые выборы*). Выборы органов и должностных лиц бывают *всеобщими* (на всей территории государства), *региональными* (в субъекте федерации), *местными* (в муниципальном образовании), *генеральными* (обновляется целиком весь состав органа) или *частичными* (обновляется часть органа), *очередными* (в установленный срок) и *внеочередными* (например, в случае роспуска парламента), *повторными* (если выборы признаны несостоявшимися), *альтернативными* и *безальтернативными* (когда нет соперничающих кандидатов) и т. д.

Основные принципы выборов устанавливаются конституциями государств. Более детально выборы регулируются различными законами (о выборах парламента, президента и др.; в некоторых странах есть избирательные кодексы), другими актами.

Ключевой категорией выборов служит понятие *избирательное право*, которое употребляется в двух значениях. *Объектив-*

*ное избирательное право* — это совокупность норм, регулирующих выборы, подотрасль конституционного права. *Субъективное избирательное право* — это право определенного лица участвовать в выборах и референдумах, голосовать при отзыве депутата и т. д. Как правило, субъективным *активным* избирательным правом голосовать обладают лица, достигшие 18 лет (в Бразилии, Иране, Никарагуа — 16 лет). *Пассивное* избирательное право — это право быть избранным, обычно для него устанавливается повышенный возраст (для депутатов — 21—25 лет, для президента — обычно не менее 35).

Условия для участия в выборах называются *избирательными квалификациями (цензами)*, а совокупность избирателей, обладающих активным избирательным правом, называют *избирательным корпусом*.

Часто не имеют права голосовать лица, лишенные свободы и признанные умалишенными (по вступившему в законную силу приговору суда).

Регулярные и свободные выборы — один из решающих признаков демократического режима. В демократических странах с их помощью меняются партии и должностные лица у власти. Отрицательное отношение к выборам существует в странах мусульманского фундаментализма. В указанных странах выборные органы заменяет институт аш-шура — совещание назначенных авторитетных мусульман-мужчин при правителе.

В конституциях обычно упоминаются четыре принципа избирательного права: 1) всеобщие, 2) равные, 3) прямые выборы, 4) тайное голосование. Иногда в законодательство добавляются принципы *свободных выборов* (исключение незаконного давления на волю избирателей), *добровольных выборов* (участия в выборах), *альтернативных выборов* (в избирательных бюллетенях указаны соперничающие списки партий или кандидаты).

При *всеобщем избирательном праве* избирательных прав не имеют заключенные, умалишенные, военнослужащие (или только солдаты, а офицеры имеют), служащие органов безопасности, лишенные судом избирательных прав на определенный срок (обычно пять — семь лет), а также лица, осужденные за злостное банкротство, мошенничество на выборах и др.

Граждане лишаются избирательных прав согласно *цензу оседлости*: для включения в список избирателей нужно прожить определенное время в избирательном округе или муниципальном образовании (в Японии — три месяца).

Чтобы быть избранным, лицо должно удовлетворять условиям активного избирательного права. Кроме того, установлены дополнительные требования к пассивному избирательному праву: кандидат не должен иметь *иностранного гражданства* или *постоянного вида на жительство* в другой стране, должен иметь *определенный возраст*, проживать в данной стране в течение установленного срока, быть уроженцем страны и т. д. В некоторых развивающихся странах, для того чтобы обладать пассивным избирательным правом, необходимо *уметь читать и писать на государственном языке* (в Руанде и Того — по-французски, в Малави — по-английски и т. п.), *владеть государственным языком* (на парламентских и президентских выборах в Казахстане, Молдове и др.).

В Турции кандидат на должность президента должен иметь *высшее образование*, кандидат в парламент должен *пройти военную службу*. В Иране и некоторых других мусульманских странах существует *религиозный ценз* — избранным может быть только мусульманин.

В связи с имеющимися ограничениями в пассивном избирательном праве существуют понятия неизбираемости и несовместимости. *Неизбираемость* означает, что определенные лица не могут выдвигать свои кандидатуры на выборы (например, члены королевской семьи в Испании). Многие должностные лица не могут баллотироваться, если они не ушли в отставку.

*Несовместимость* означает запрет одновременно занимать выборную и государственную должность.

В некоторых странах пассивное избирательное право предоставляется в полном объеме лишь после внесения кандидатом избирательного залога (500 фунтов стерлингов вносит кандидат в палату общин Великобритании). В других странах избирательного залога нет, но кандидат должен предоставить подписи определенного количества избирателей в его поддержку как условие регистрации.

Залог не возвращается, если кандидат не соберет установленного законом количества голосов (в Нидерландах — 4 %, в Индии — 12,5 % поданных голосов).

*Равное избирательное право* — это установленные законом равные возможности для избирателей голосовать, влиять на результаты выборов и быть избранными. Равенство нарушено, если у избирателей неравное количество голосов; избиратели разделены на равные группы с неодинаковым представительством; существуют неравные по численности избирателей избирательные округа, от которых избираются депутаты; используется «избирательная география» (джерримендеринг).

*Прямые выборы* — это непосредственное избрание гражданами своих представителей в органы государства, отдельных должностных лиц. Почти всегда на основе прямых выборов избираются депутаты нижней палаты парламента, а также в органы местного самоуправления.

Многие высшие органы государства и должностные лица, в том числе в демократических странах (президент Чехии и др.), избираются с помощью непрямых выборов, т. е. другими органами или определенными коллегиями. Непрямые выборы обеспечивают более профессиональный взвешенный подход к замещению постов должностных лиц.

Существуют две разновидности непрямых выборов: косвенные и многостепенные (многоступенчатые).

*Косвенные выборы* проводятся другими ранее избранными органами (например, парламентом), специально созданным временным органом (выборы президента Германии), избранными гражданами выборщиками (выборы президента США).

При *многостепенных выборах* низовые представительные органы избираются непосредственно гражданами, затем эти органы избирают депутатов в вышестоящие представительные органы, последние избирают следующее звено и так вплоть до парламента (в Китае).

При *тайном голосовании* избиратель подает свой голос за кандидата без ведома других лиц путем заполнения избирательного бюллетеня, использования избирательной машины (в Индии), с помощью электронной карточки избирателя (в Бразилии).

### ***1.8.2. Правовое регулирование подготовки и проведения выборов***

В ряде стран дата выборов может быть установлена конституцией (например, в Коста-Рике президент избирается раз в четыре года в первое воскресенье февраля) либо назначается в связи с окончанием срока полномочий органа власти или должностного лица (дата выборов парламента назначается актом президента, а дата выборов президента — актом парламента). Муниципальные выборы обычно проводятся в один день по всей стране.

Избирательная компания проходит *множество стадий*: составление списков избирателей, формирование избирательных комиссий, выдвижение кандидатов, создание избирательных округов и избирательных участков, предвыборная агитация и т. д. Несмотря на обилие мероприятий, во многих странах кампания по выборам в парламент длится недолго (в Испании — 15 дней).

*Избирательные органы* (избирательные комиссии, избирательные суды, избирательные трибуналы, гражданский регистр) организуют и проводят выборы, обеспечивают контроль соблюдения избирательного законодательства. Они бывают центральными (общегосударственными), территориальными (например, в субъектах федерации), окружными (в избирательных округах), местными (в муниципальных образованиях), участковыми (на избирательных участках).

В некоторых странах задачи избирательных комиссий (особенно центральных) могут быть возложены на другие государственные органы (в Германии — на МВД, в Италии — на центральное статистическое управление).

*Избирательные комиссии* состояются из представителей партий и кандидатов, участвующих в выборах, в их состав могут назначаться государственные служащие (не более  $\frac{1}{3}$ ). Во многих странах в избирательные комиссии обязательно включаются представители оппозиционных партий.

Центральные и окружные избирательные комиссии регистрируют кандидатов в депутаты, определяют победителей по

итогах голосования. Главные задачи участковой избирательной комиссии — составление и проверка полного списка избирателей, проведение голосования, первичный подсчет голосов. За подсчетом голосов участковыми избирательными комиссиями всегда вправе наблюдать представители кандидатов, партий, прессы.

*Избирательный округ* при прямых выборах — это определенная населенная территория, от которой избирается определенное число лиц: территория государства в целом (при выборах президента), субъект федерации (при выборах сенаторов), территория города как муниципального образования при выборах его представительного органа или мэра и т. д.

Количество избирательных округов по выборам в парламент и их «нарезка» обычно определяются законом, иногда правительством (в Италии), специальными комиссиями (в Канаде) и т. д.

Существуют три основных вида территориальных избирательных округов: *одномандатные* (от округа избирается один депутат), *многомандатные* (избирается несколько депутатов) и *единые* общегосударственные (национальные) или иные округа, когда от одного округа избирается весь состав представительного органа, должностное лицо (например, муниципальное образование при прямых выборах мэра).

*Избирательный участок* — пункт голосования (школа, учреждение), куда приходят избиратели и где производится первичный подсчет поданных голосов. Остальные избирательные комиссии (кроме участковых) суммируют данные протоколов, полученных от участковых и нижестоящих избирательных комиссий.

В большинстве стран учет избирателей относится к компетенции муниципальных властей. В список избирателей могут быть включены лишь лица, удовлетворяющие избирательным цензам в активном избирательном праве. Эти списки передаются в органы, которые проводят голосование — в участковые комиссии, проверяющие списки и представляющие их для всеобщего сведения.

При обязательной регистрации, которую иногда называют государственной регистрацией (в Великобритании, Индии), из-

биратель автоматически включается в список (по месту проживания). При необязательной регистрации чиновник, составляющий списки, включает в него избирателя только по инициативе последнего (в Испании, Мексике).

Официальное выдвижение и последующая регистрация кандидатов начинаются со дня, указанного в акте о назначении выборов или избирательном законе.

Если кандидат может быть по закону выдвинут одним избирателем, возможно самовыдвижение кандидата (кандидат — тоже избиратель). Обычно же требуется поддержка своими подписями определенного количества избирателей (например, 5 % всех избирателей Колумбии).

Также кандидаты могут быть выдвинуты группой, например, из 15 избирателей в Нидерландах. На деле самовыдвиженцев и независимых кандидатов очень мало: у них нет шансов быть избранными без помощи партий.

Также кандидаты выдвигаются политическими партиями, например, на партийных собраниях (праймериз) в странах Латинской Америки, на съездах партий. Иногда допустимо только партийное выдвижение (в Португалии).

Право выдвижения кандидатов предоставляется различным общественным объединениям (Беларусь), избирательным блокам (обычно на их съездах). Кандидатов в муниципальные советы тоже могут выдвигать общественные объединения (не партии), собрания избирателей.

Иногда кандидаты могут быть выдвинуты определенным количеством членов представительных органов и избираемых должностных лиц (500 человек — для выдвижения кандидата на должность президента Франции).

В однопалатный парламент Ирана, в местный совет столицы Саудовской Аравии кандидаты выдвигаются разными местными религиозными и иными группировками. Соперников бывает много (например, на выборах в парламент Ирана в среднем выдвигается 12 кандидатов на одно место (2012 г.), в местный совет Эр-Рияда (с 2005 г.) — 5—6 человек на одно место).

Для регистрации и включения в бюллетень для тайного голосования кандидат должен внести избирательный залог или собрать определенное количество подписей избирателей в свою

поддержку. Залог идет в доход государства, если кандидат не соберет на выборах определенного процента голосов избирателей (обычно 5 %). Без поддержки партии это, как правило, невозможно.

Избирательные комиссии информируют государственные органы, избирателей и других лиц (например, журналистов) о дне выборов, месте голосования, об округах и т. д.

*Агитация* — это дело самих кандидатов, их доверенных лиц, партий, выдвинувших кандидатов, избирателей, выступающих в поддержку тех или иных кандидатов. В большинстве стран агитация начинается по истечении срока регистрации кандидатов. Закон определяет допустимые методы агитации, запрещает другие, устанавливает время окончания предвыборной агитации.

Наиболее детально в избирательных кампаниях регулируются вопросы использования в агитации средств массовой информации (периодической печати, радио, телевидения), а также финансирования. Лица, зарегистрированные в качестве кандидатов на выборах, имеют равный доступ к государственным и муниципальным СМИ (обычно за счет государства). В Японии каждый кандидат в парламент имеет право выступить один раз по радио и по телевидению с речью продолжительностью 5,5 мин., пять раз опубликовать газетную рекламу, включая фотографию 6 x 9 см, сделать определенный тираж одного цвета плаката; разослать за счет государства 350 тыс. открыток, также им предоставляется лимитированный объем бензина для поездок по стране на микроавтобусе. Если кандидат, партия (ее список) не соберут установленного законом процента голосов избирателей (обычно 2—4 %), то в некоторых странах они обязаны возместить стоимость эфирного времени и печатных площадей, бесплатно полученных от государства.

Кандидаты могут купить дополнительные полосы газет, время на радио и телевидении, но только за счет средств своего избирательного фонда.

Деятельность избирательных комиссий, помещения для голосования оплачиваются за счет государства.

Кандидат (партия) для финансирования своих расходов создает избирательный фонд, из которого только и можно оплачи-

вать расходы. Законами всегда устанавливается предел избирательного фонда. Во Франции кандидат в президенты не может израсходовать более 13,7 млн евро в первом туре выборов и столько же во втором. Закон определяет, кто не вправе жертвовать деньги в этот фонд и кто может это делать и в какой доле. Например, в Канаде партия не может сдать в фонд кандидата более 5 тыс. канадских долл. и более 5 тыс. долл. не может внести сам кандидат.

Все расходы из избирательного фонда фиксируются, затем в избирательную комиссию представляется отчет.

### ***1.8.3. Голосование и определение результатов выборов. Голосование об отзыве избранного представителя***

Голосование проводится чаще всего в выходной день (не в праздник): во многих странах — в воскресенье, в мусульманских странах — в пятницу. В некоторых странах существует единый день для всех выборов.

Голосование может быть *очным*, когда сам избиратель приходит в избирательную комиссию, и *заочным*, когда его волю реализуют другие лица, — голосование по доверенности (в Германии, Франции). Иногда возможно голосование по почте.

Обычно голосование проводится с помощью бюллетеней, в ряде стран для голосования используют специальные избирательные машины. В некоторых странах во избежание вторичного голосования избирателю ставят пометку на пальце несмываемыми чернилами. Избиратели часто не ходят на выборы (обычно не участвуют в них 45—50 % избирателей США). Массовое уклонение избирателей от участия в выборах называется *абсентеизмом*.

Для привлечения избирателей к голосованию государственные органы проводят разъяснительную работу о необходимости участия граждан в голосовании. Если установленный процент участия граждан в голосовании не достигнут, необходимо снова проводить голосование, что отвлекает от других дел и требует дополнительных средств.

Закон устанавливает сравнительно низкий уровень участия граждан в голосовании для признания выборов состоявшимися (не менее 25 % во Франции), а иногда его вообще нет (в Казахстане), и выборы признаются состоявшимися при явке любого количества лиц. Выборы признаются недействительными, если, например, установлена массовая фальсификация воли избирателей, или несостоявшимися, если, например, в голосовании принял участие меньший процент избирателей, чем установлено законом. Недействительными и несостоявшимися выборы признает только суд.

Законы ряда стран устанавливают обязательность голосования, рассматривая участие в выборах как юридическую обязанность (Австрия, Греция, Италия и др.). Наказанием могут быть лишение судом на определенное время гражданских прав; лишение пособий от государства; штраф, налагаемый судом (в Турции — около 14 долл., в Люксембурге — 240 долл.); административный арест (в некоторых странах Латинской Америки — до 24 часов).

Существует множество классификаций избирательных систем, главных две — *мажоритарная* и *пропорциональная*. При мажоритарной системе победитель, получивший большинство голосов, забирает все мандаты. При пропорциональной системе места депутатов распределяются пропорционально голосам, полученным партиями. Мажоритарная система способствует созданию стабильности в управлении, опирающейся на партию большинства; пропорциональная система учитывает интересы меньшинства.

При мажоритарной избирательной системе избиратель голосует за какой-либо один список кандидатов (в многомандатном округе) или голосует за одного кандидата (в одномандатном округе). Избранными считаются все кандидаты (или кандидат), получившие в округе большинство голосов избирателей. Другие партии или кандидаты при этой системе мандатов не получают.

При мажоритарной системе *квалифицированного большинства* закон устанавливает определенную долю голосов, которую должен получить кандидат (список кандидатов), чтобы быть избранным. Эта доля больше абсолютного большинства (т. е. больше 50 % плюс один голос), обычно это  $\frac{2}{3}$  поданных и при-

знанных действительными голосов избирателей. Если первый тур не дает результата, то через одну-две недели следует второй тур выборов.

При мажоритарной системе *абсолютного большинства* для избрания необходимо получить не менее 50 % плюс один голос избирателей. При этой системе тоже бывает второй тур: либо также по двум кандидатурам, либо по всем кандидатурам, получившим установленный процент голосов (например, 15 % на выборах в парламент Венгрии).

При мажоритарной системе *относительного большинства* кандидат (список кандидатов), чтобы быть избранным, должен получить больше голосов, чем любой другой кандидат (список); победителем может стать кандидат, набравший лишь 11—12 % голосов избирателей, а иногда и того меньше.

Мажоритарная система относительного большинства исключает обременительный для избирателей и дорогостоящий *второй тур* выборов, но при множестве кандидатов искажает волю избирателей.

Довольно редко используются еще четыре системы, близкие к мажоритарной: 1) система единственного непередаваемого (непереходящего) голоса; 2) система единственного передаваемого (переходящего) голоса; 3) кумулятивная система; 4) система заранее фиксированного процента голосов, полученных от списка избирателей.

При *системе единственного непередаваемого голоса* создаются многомандатные округа, но каждый избиратель может голосовать только за одного кандидата из того или иного партийного списка, содержащегося в бюллетене. Избранными считаются кандидаты, собравшие больше голосов, чем другие.

При *системе единственного передаваемого (переходящего) голоса* избиратель имеет один голос и использует его для обозначения предпочтения (предпочтения) № 1. Но он может отметить предпочтением № 2 другого кандидата, которому он желал бы передать свой голос, если кандидат, обозначенный им под № 1, избран не будет (не получит достаточного количества голосов).

При *кумулятивной* (от лат. *sumulo* — складываю) *системе* избиратель имеет не один, а несколько голосов, что равно коли-

честву членов избираемого коллегиального органа. Избиратель может отметить в списке столько кандидатов, сколько членов в избираемом органе, или меньше, распределив свои голоса между разными кандидатами, или отдать все свои голоса одному кандидату.

*Система заранее фиксированного процента голосов, полученных от списка избирателей*, требует для избрания получить заранее фиксированный процент голосов (обычно 40 %) от количества лиц, внесенных в избирательный список (а не от проголосовавших). Если никто из кандидатов не получит названного процента, то никто не будет избран. Тогда (на выборах президента в некоторых странах Латинской Америки) последует второй тур, когда голосовать будут не избиратели, а члены парламента: они выберут президента из трех кандидатов, набравших ранее большинство голосов избирателей.

*Пропорциональная избирательная система* используется только в многомандатных и единых (общегосударственных и иных) избирательных округах.

Существуют два главных признака пропорциональной избирательной системы: избиратель голосует не за конкретного кандидата, а за партию (список ее кандидатов); места между партиями распределяются в соответствии с избирательной квотой (избирательным метром).

*Избирательная квота* — это количество голосов, необходимое для избрания одного депутата. Она может быть вычислена по-разному в зависимости от способа, предусматриваемого избирательным законом данной страны.

Самый простой способ — определение *естественной квоты*, или метод Т. Хэра (в Нидерландах, Румынии и др.): общее количество поданных по многомандатному округу голосов делится на количество депутатских мест по данному округу (делят количество голосов, полученных партиями, прошедшими заградительный барьер).

В некоторых странах (в Греции, Люксембурге) применяется способ вычисления *искусственной квоты*: к делителю (количеству мандатов) прибавляют единицу или две, в результате квота получается меньше, а возможность сразу распределить больше мест увеличивается.

Широко распространен метод В. д'Ондта. В Болгарии, Испании и ряде других стран он применяется также на выборах в Европейский парламент, органы местного самоуправления. При использовании данного метода голоса, полученные каждой партией (списком), делятся на ряд последовательных целых чисел (делителей), начиная с единицы. Обычно бывает достаточно деления на 1, 2, 3, 4 (для округа). Квота находится в том ряду и на том месте, которые по убывающей чисел (от наибольшего числа) соответствуют количеству избираемых депутатов.

Если остались нераспределенные мандаты (особенно при применении естественной квоты), применяют дополнительные правила:

1) наибольшего остатка (нераспределенные места передаются партиям, у которых наибольший остаток неиспользованных голосов);

2) наибольшего избирательного числа (нераспределенные места передаются по очереди в виде премии тем партиям, которые собрали наибольшее количество голосов);

3) суммирования по стране в целом остатков голосов партий и нераспределенного количества мест, вычисление новой квоты, а затем распределение между партиями оставшихся мест согласно в этой квоте.

При использовании пропорциональной системы избиратель голосует не за отдельную личность, а за программу партии (избирательного блока, объединения). При этом юридически он в равной мере голосует за весь список партии, а сколько человек и кто будет избран, зависит от того, на сколько депутатских мест хватит у партии собранных голосов. При этом список кандидатов, особенно если округ общегосударственный, не указан в бюллетене, а публикуется заранее в периодической печати; в бюллетене указывается название партии, одна или несколько фамилий ее лидеров. Внутри списка мандаты распределяются по-разному. Во-первых, по принципу очередности — мандаты получают кандидаты, стоящие в партийном списке впереди. Во-вторых, в некоторых странах разрешается преференциальный вотум (избиратель сначала отмечает партию, за которую голосует, а затем в ее списке — предпочтительного кандидата). Избирательная комиссия определяет сначала количество манда-

тов, полагающихся партии, а затем по большинству предпочтений устанавливает конкретных избранных кандидатов.

*Искажения пропорциональной системы* могут быть связаны со следующим: при подсчете голосов разрешается соединять голоса разных партий, заявивших о своем союзе; разрешается использование панаша (фр. *panachage* — пестрота) — голосования за кандидатов из разных списков; установлен барьер, при котором партии, не получившие определенного количества голосов избирателей (2 % — в Дании, 10 % — в Турции), отстраняются от распределения мандатов. Эти места переходят к более крупным партиям.

В настоящее время в некоторых странах наблюдается тенденция объединения мажоритарной и пропорциональной систем: часть депутатов парламента или представительного органа субъекта федерации, автономии, местного самоуправления избирается по одной системе, а часть — по другой (однопалатный парламента Шотландии). Избиратель имеет два голоса: один он подает за конкретного кандидата по одномандатному округу, второй — за список кандидатов определенной партии. Первые голоса подсчитываются и места распределяются согласно мажоритарной системе, вторые — согласно пропорциональной.

Возможность *досрочного* отзыва — это демократический институт. В принципе считается, что избранный депутат (должностное лицо) может быть досрочно отозван своими избирателями, но депутаты парламента, президент, как правило, досрочному отзыву не подлежат (президент может быть отозван — в Австрии, Исландии). В некоторых странах можно отозвать депутата представительного органа субъекта федерации (в США), депутата органа местного представительного органа (в Японии).

В новых конституциях отдельных стран (например, Венесуэлы) появляются положения о возможности досрочного отзыва члена парламента по требованию избирателей после того, как депутат состоял в этой должности более половины срока. В этом случае организуется голосование и большинством голосов депутат (в некоторых странах мэра) может быть отозван.

Как видим, наиболее распространенные избирательные системы характеризуются присущими им недостатками, но выборочное использование (смешение) элементов этих систем мо-

жет позволить преодолеть негативные последствия некоторых из них.

### ***1.8.4. Референдум***

*Референдум* — это голосование избирателей за или против проекта определенного решения. Референдум (имеется в виду также плебисцит) проводится на различных уровнях: в масштабе государства, в субъектах федерации, в автономиях, в муниципальных образованиях.

Часто референдумы используются в Швейцарии (в среднем четыре-пять референдумов на федеральном уровне в год и еще больше в кантонах). Общегосударственный референдум никогда не проводился в Австралии, Канаде и др.

Закон устанавливает условия проведения референдума. Инициатива проведения общего государственного референдума может исходить только от некоторых высших органов государства (президента во Франции), определенного количества парламентариев (50 — в Венгрии), определенного законом количества граждан (в Италии — 500 тыс. чел.).

На голосование не могут выноситься вопросы чрезвычайного или безотлагательного характера, требующие специальных знаний, вопросы бюджета, амнистии, кадровые вопросы, здоровья и безопасности населения. Референдум не может проводиться в условиях чрезвычайного, военного, осадного положения; по одному и тому же вопросу (только через определенный промежуток времени, например, в Испании — через три года).

Организация референдума аналогична организации выборов (списки избирателей, избирательные комиссии или комиссии по референдуму, регистрация формулы референдума, регулирование пропаганды и агитации по вопросам референдума, подведение итогов референдума и т. д.). Бесплатно предоставляются эфирное время и место в СМИ политическим группировкам, выступающим за или против предлагаемого решения.

Как правило, референдум признается состоявшимся, если в нем приняло участие большинство зарегистрированных избирателей, а решение считается принятым, если большинство из

них (50 % плюс один голос) положительно ответило на предлагаемый вопрос.

Референдумы классифицируются по различным основаниям и потому многочисленны. Различают следующие виды референдумов:

1) *общегосударственный* и *местный* (на территории субъекта федерации, автономного образования и проч.);

2) *обязательный* и *факультативный* (в первом случае конституция или закон устанавливают, что решение по определенному вопросу может быть принято только путем референдума, во втором — также иным образом);

3) *конституционный* (по проекту конституции) и *обыкновенный* (на референдум выносятся другие вопросы);

4) *допарламентский*, *послепарламентский* и *внепарламентский* (до принятия закона, после его принятия, принятия в обход парламента);

5) *утверждающий*, или *ратифицирующий* (путем референдума избиратели утверждают решение парламента), и *отменяющий закон* (он нередко называется *народное вето*).

Существуют и иные классификации.

Результаты референдума оформляются как итог подсчета голосов. Нередко кроме публикации результатов никаких иных актов не принимается, лишь затем издаются необходимые законы и акты исполнительной власти, вносятся определенные изменения в конституцию. Иногда результатом референдума является непосредственно принятый им референдарный закон.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Какое место занимает избирательное право в политической основе конституционного строя?

2. Дайте характеристику и раскройте значение каждого из принципов избирательного права.

3. Назовите достоинства и недостатки мажоритарной и пропорциональной систем выборов.

4. Назовите и охарактеризуйте смешанные избирательные системы.

5. Что собой представляет народная законотворческая инициатива?
6. Какие стадии включает избирательный процесс?
7. Почему за последние десятилетия конституции принимаются преимущественно на референдуме?
8. Охарактеризуйте значение права на выборы и права отзыва депутатов для осуществления народовластия.

## **Библиографический список**

### *Основная литература*

1. *Комкова, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2011. — С. 94—121.
2. *Конституционное право зарубежных стран* : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 234—264.
3. *Лейбо, Ю. И.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Ю. И. Лейбо, А. Г. Орлов, И. А. Ракитская ; отв. ред. Ю. И. Лейбо ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, Каф. конституц. права. — Москва : Статут, 2012. — С. 112—150.
4. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки *ONLINE*. — Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### *Дополнительная литература*

1. *Андреева, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Г. Н. Андреева. — Москва : Эксмо, 2005. — 656 с.
2. *Горностаева, Е. О.* Зарубежный опыт электронного голосования на выборах / Е. О. Горностаева // Конституц. и муницип. право. — 2008. — № 21. — С. 39—40.
3. *Дмитриев, Ю. А.* Референдум в системе народовластия / Ю. А. Дмитриев, В. В. Комарова. — Москва, 1995. — 322 с.

4. *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учеб. / рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. А. Страшун. — 4-е изд., обновл. и дораб. — Москва : Норма, 2005. — 896 с.

5. *Крылов, Б. С.* Институт референдума в России и зарубежом / Б. С. Крылов // Рос. юрид. журн. — 2009. — № 4. — С. 95—101.

6. *Медушевский, А. Н.* Сравнительное конституционное право и политические институты / А. Н. Медушевский. — Москва, 2002. — 512 с.

7. *Сборник* нормативно-правовых актов зарубежного избирательного законодательства. — Москва : Весь мир, 2004. — 464 с.

8. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

## 1.9. Институт парламента в зарубежных странах

- 1.9.1. Понятие парламента и его структура.
- 1.9.2. Конституционно-правовой статус депутата.
- 1.9.3. Полномочия парламентав.
- 1.9.4. Законодательный процесс.

### *1.9.1. Понятие парламента и его структура*

В соответствии с концепцией разделения властей первое место среди ветвей государственной власти принадлежит законодательной власти. *Законодательная власть* — это право, возможность и способность издавать законы — обязательные правовые акты, уступающие по силе только конституции. Общегосударственные законы издают обычно парламентав государств, в некоторых странах законы (низамаы) издают монархи, существуют референдарные законы. Свои законы принимают субъекты федерации и политические автономии.

Современный *парламент* — это высший орган народного представительства, выражающий суверенную волю народа, призванный регулировать важнейшие общественные отношения путем принятия законов, определяющий (участвующий в определении) основные направления политики государства, формирующий другие высшие органы государства и осуществляющий контроль деятельности органов исполнительной власти и высших должностных лиц.

Значение парламента отвергается мусульманским фундаментализмом, основанным на идеях халифата или имамата, когда вместо парламента при правителе создается совещательный орган — аш-шура. Парламент нередко критикуется в связи с усложнением жизни в современном информационном обществе, повышением требований к процессам управления, возрастанием роли исполнительной власти. В результате широкого привлечения для процессов управления технических средств, значение парламента в управлении обществом снижается.

Значение парламента то уменьшается, то возрастает. Снижение роли парламента не является безусловным: за ним остается

ся последнее слово в решении самых принципиальных вопросов, в том числе вопросов государственных финансов, прав и обязанностей человека, преступлений и наказаний, иных видов ответственности, форм общественных и некоторых иных объединений.

В обыденном представлении под парламентом часто понимают однопалатное представительное учреждение или нижнюю палату двухпалатного парламента. С юридических позиций это понятие гораздо сложнее.

В англосаксонском праве парламент — триединое учреждение, включающее главу государства (монарха в Великобритании, президента в Индии), верхнюю и нижнюю палаты (теоретически закон может быть принят при их согласии).

В континентальном праве (в Германии, во Франции) под парламентом понимаются две его палаты. Наконец, иногда парламентом считается только однопалатный законодательный орган (в Украине).

В настоящее время преобладают однопалатные парламенты (в Греции, Дании, Египте и др.). В некоторых странах Африки и Океании наряду с двумя (одной) палатами парламента существуют особые палаты вождей с совещательными полномочиями при рассмотрении определенных вопросов (обычаи, культура и др.).

Палаты парламента имеют разные названия (часто — палата депутатов и сенат), их принято называть нижней и верхней. В настоящее время в большинстве стран верхняя палата обладает меньшими полномочиями, чем нижняя. Хотя в последние десятилетия полномочия верхней палаты расширяются, так как многие принципиальные вопросы (например, преодоление вето президента, дача согласия на назначение премьер-министра и др.) она теперь решает на совместных заседаниях с нижней палатой.

Верхняя палата может быть юридически либо слабой, когда нижняя палата может преодолеть ее вето (в Великобритании, Польше и др.), либо сильной, когда без ее согласия закон не может быть принят (в Италии, Швейцарии).

Палаты парламента неодинаковы по численности. Конституции (законы) теперь обычно определяют точную численность

палат (в нижней палате Польши 460 депутатов, Италии — 630 и т. д.). Нижняя палата многочисленнее верхней. Поэтому при совместном решении вопросов с верхней палатой нижняя палата имеет численное преимущество.

Члены нижней палаты парламента обычно называются депутатами, а члены верхней палаты — сенаторами. В состав парламента иногда входят также их заместители (в Бразилии), а в отдельных федеративных государствах — делегаты от территорий, федерального округа, ассоциированных государств, не являющихся субъектами федерации (в США), обычно без права голоса (в США) или с таким правом (в Индии), в верхней палате несколько сенаторов назначается президентом (пять в Италии).

Депутаты нижней палаты и однопалатного парламента избираются обычно на четыре-пять лет, реже — на шесть лет (на три — в Австрии и Новой Зеландии и т. д.). Часть членов парламента может избираться путем косвенных выборов (в Бутане, Свазиленде и др.).

В некоторых странах отдельные места резервируются за сторонниками определенных религий и национальностей (в Иране, Пакистане), а также за женщинами (в Бангладеш, Индии, Пакистане и др.). Эти места замещаются обычно путем непрямых выборов.

Верхняя палата формируется различными способами: путем прямых выборов гражданами (сенат США), косвенных выборов (законодательными органами провинций в ЮАР), назначения (правительствами земель в Германии, генерал-губернатором в Канаде) и т. д. Действует и смешанный порядок формирования указанных органов (в Ирландии, Словении). В Боснии, Герцеговине и Норвегии весь состав верхней палаты избирают из своего состава члены нижней палаты. В федерациях либо верхняя палата формируется на паритетной основе от регионов (по 12 — в Австралии), либо в зависимости от количества жителей в субъектах федерации (в Германии 3—6 членов от каждой земли, в Индии 1—34 — от штата).

Нижняя палата и однопалатный парламента переизбираются целиком. К верхней палате иногда применяется принцип ротации: сенаторы избираются на более длительный срок, чем члены нижней палаты, и верхняя палата обновляется частями (во

Франции — с 2008 г.). Во многих странах (в Италии, Польше и др.) верхняя палата избирается на тот же срок, что и нижняя.

Парламент прекращает свои полномочия после избрания его нового состава, как только этот состав приступит к работе. Парламент может быть распущен досрочно. Обычно роспуску подлежат нижняя палата и однопалатный парламент, а верхняя палата лишь прекращает свои полномочия на время роспуска нижней палаты (в Польше). Парламент (палата) не может быть распущен в условиях военного или чрезвычайного положения, в течение некоторого периода до окончания срока полномочий президента, во время обсуждения вопроса об импичменте президенту. Роспуск парламента осуществляется по различным основаниям. Во Франции — это личное право президента, который может распустить его без указания каких-либо оснований.

Во всех демократических странах досрочный роспуск парламента возможен только после назначения даты выборов нового парламента. Поэтому роспуск парламента позволяет самому народу путем выборов решить спор между парламентом и правительством, правящей партией и оппозицией.

В парламентарных государствах (республиках и монархиях) досрочный роспуск парламента и соответственно досрочные выборы — обычное явление.

### ***1.9.2. Конституционно-правовой статус депутата***

Члены нижней палаты избираются в разных странах на срок от двух до шести лет, избранные члены верхней палаты занимают свой пост обычно пять или шесть лет, назначенные — в течение срока назначения (Германия).

В большинстве стран члены парламента являются *профессиональными парламентариями* и получают за свою депутатскую деятельность солидное вознаграждение из казны (в Германии, во Франции, в ряде других стран — 11—13 тыс. евро в месяц). Размер такого вознаграждения периодически меняется, в том числе в связи с инфляцией. В некоторых странах (во Франции и др.) размер вознаграждения делится на две части; вторую часть

депутат может получать в зависимости от посещения им заседаний парламента, постоянных комиссий, от активности в работе. В Германии за пропуски заседаний парламента практикуется штраф.

Депутаты имеют пенсионные льготы: становясь пенсионерами, они получают до 80 % оклада, во многих странах парламентарии бесплатно обеспечиваются жильем, медицинским обслуживанием, почтовой и телефонной связью, имеют оплачиваемых государством секретарей и помощников (в США у членов нижней палаты — до 18 помощников, у сенаторов — 20—30).

В подавляющем большинстве стран депутаты и сенаторы имеют так называемый *свободный мандат*. Они рассматриваются как представители всего народа, а не только своего избирательного округа (тем более если они избраны по общегосударственным партийным спискам), не обязаны выполнять указы избирателей округа (понятия наказа в большинстве стран нет), не могут быть досрочно отозваны ими.

Во многих странах член парламента обладает *депутатским иммунитетом* (неприкосновенностью): он не может быть подвергнут полицейскому задержанию (это возможно, если депутат застигнут на месте преступления), против него запрещено возбуждение уголовного дела без согласия палаты, членом которой он является. Для снятия с депутата неприкосновенности обычно требуется квалифицированное большинство голосов (в Финляндии —  $\frac{5}{6}$ ).

Иммунитет может действовать во время избрания лица парламентарием (в Испании, Италии), только на период сессии (в Японии), на время пути на сессию и обратно (в США), на время сессии и 40 дней до и после нее (в Австралии, Великобритании). Иммунитет может распространяться не на все случаи нарушения депутатом правопорядка (в США, например, иммунитет не распространяется на тяжкие преступления, нарушение конгрессменом общественного порядка).

В целом тенденции развития конституционного права в демократических странах характеризуются ослаблением депутатского иммунитета. В законы все чаще включаются положения о том, что депутат несет юридическую ответственность по делам, не связанным с собственно депутатской деятельностью.

Депутаты в некоторых странах могут быть лишены мандата по собственной инициативе и по решению парламента, но это очень сложная процедура, а для решения требуется квалифицированное большинство парламента (обычно  $\frac{2}{3}$ , а иногда  $\frac{5}{6}$ ). Основанием может быть выход депутата из партии, от которой он избран (в Индии, Португалии), в результате занятия депутатом государственной должности (несовместимость должностей), его длительного неучастия в работе парламента, проявления им неуважения к парламентау, подачи заявления об отставке.

Депутат обладает депутатским *индемнитетом*. Термин «индемнитет» имеет два значения:

1) неотвественность за свои выступления в парламенте и за действия, которые депутат поддерживал своим голосованием, даже если эти действия будут затем признаны противоправными;

2) депутатское вознаграждение.

Депутат имеет право быть избранным в руководящие и внутренние органы парламента, участвовать в работе парламента, его комиссий, других органов, свободно выступать и голосовать; обладает правом обращаться с запросами или вопросами в устной или письменной форме к высшим должностным лицам государства на заседаниях парламента или вне его; вправе получать первоочередные ответы от должностных лиц государства и внеочередные приемы у них.

Депутат обязан присутствовать на сессиях парламента, участвовать в пленарных заседаниях палат, в работе постоянных комитетов. Во многих странах все парламентарии обязаны состоять хотя бы в одном постоянном комитете парламента. Если депутат не участвует в работе парламента без уважительных причин, он может быть лишен депутатского мандата.

Депутатам и сенаторам нельзя состоять на государственной службе, хотя нередко разрешается занимать министерские посты, поскольку министерская должность рассматривается как политическая, а не как административная. Парламентариям запрещается: участвовать в сделках с государственным имуществом (включая аренду); состоять в руководстве частных фирм, государственных предприятий с иностранными инвестициями; получать вознаграждения за деятельность, не являющуюся педагогической, научной, творческой.

### ***1.9.3. Полномочия парламентов***

В зависимости от имеющихся полномочий различают три вида парламентов: с неограниченными полномочиями, с ограниченными полномочиями и консультативные. Парламенты с *неограниченными полномочиями* существуют в большинстве стран англосаксонского права (парламент может принять решение по любому вопросу). Парламенты с *ограниченными полномочиями* существуют во Франции и в некоторых франкоязычных странах Африки. Конституции перечисляют вопросы, по которым парламент может издавать законы. Полномочия парламента Франции на практике расширены — он издает законы по разным вопросам. *Консультативные* парламенты существуют в некоторых мусульманских странах (в Бахрейне, Катаре и др.). Они принимают законы с одобрения монарха, иногда вообще не могут издавать законы (например, в ОАЭ).

Главная *задача парламента* — принятие законов. Парламенту принадлежит решающая роль в верховном руководстве государством, определении его внутренней и внешней политики. Парламент (его палата) создает (избирает, назначает) другие высшие органы государства, формируя их целиком, частично или давая согласие главе государства на определенные назначения.

Парламент распоряжается государственной собственностью, финансами государства (непосредственное управление ими осуществляет правительство), решает вопросы национализации и приватизации, принимает решения о государственных займах, устанавливает налоги, принимает государственный бюджет.

Парламент обладает некоторыми *квазисудебными полномочиями*: решает вопросы импичмента высших должностных лиц, судей (в Бразилии и др.), принимает решения о предании суду министров (в Польше), рассматривает возможность амнистии.

Парламент постоянно контролирует деятельность исполнительной власти и других высших органов государства. Используются следующие формы контроля деятельности исполнительной власти:

1. Вопросы, задаваемые высшим органам государства и высшим должностным лицам, и ответы на них на пленарных заседаниях парламента (палаты).

2. Дебаты по заранее определенным вопросам и общей политике правительства.

3. Интерpellация, предусматривающая постановку на пленарном заседании какого-либо важного, общественно значимого вопроса с последующим объяснением министра (главы правительства), обсуждением и принятием решения путем голосования. По сравнению с вопросами подача интерpellаций существенно затруднена.

4. Постановка вопроса о вотуме недоверия, внесение резолюции порицания правительству, а также отказ правительству в доверии (принимается голосованием). В большинстве стран инициатива исходит от группы депутатов (в Греции —  $\frac{1}{6}$  часть членов палаты).

5. Доклады и отчеты правительства и министров о своей деятельности на пленарных заседаниях палат.

6. Представление соответствующим постоянным комитетам парламента годовых отчетов министров о деятельности министерств. Такая форма контроля используется во многих президентских республиках (в Бразилии, Мексике и др.).

7. Парламентские слушания организуются каким-либо постоянным комитетом парламента и имеют целью привлечь внимание общественности, государственных органов к вопросам большой значимости.

8. Парламентские расследования: создаются специальные комиссии, имеющие доступ ко всем документам, включая секретные. Все должностные лица и граждане должны являться по вызову этих комиссий и давать показания. Отказ дать показания грозит обвинением в неуважении к парламенту и наказанием.

9. Деятельность парламентских комиссаров (омбудсменов) и других органов при парламенте. Они не имеют распорядительных полномочий, но ежегодно докладывают парламенту о состоянии законности, недостатках в организации управления в соответствующей области.

10. Созыв специальных заседаний парламента, что необходимо для контроля действий органов исполнительной власти в особых ситуациях (при применении федеральной интервенции в Бразилии).

11. Импичмент высших должностных лиц, когда обвинение предъявляет парламент, и в нем решается вопрос об отрешении от должности.

12. Контроль делегированного законодательства и актов регламентарной власти — актов исполнительной власти, имеющих силу закона. Такие акты представляются в парламент и подлежат утверждению, либо считаются утвержденными в отсутствие возражений депутатов.

13. Ратификация (утверждение) парламентом международных договоров, заключаемых исполнительной властью.

Перечисленные полномочия парламента характеризуют его основные функции — представительную, законодательную, контрольную. Набор полномочий определяется статусом парламента в системе высших органов государства.

#### ***1.9.4. Законодательный процесс***

Процесс законотворчества состоит из нескольких стадий:

1. *Внесение законопроекта* лицами, пользующимися по конституции правом законодательной инициативы. Законопроекты остальных лиц или органов не порождают юридических последствий.

Такое право обычно предоставлено главе государства, палатам парламента, правительству, группе депутатов, отдельным депутатам. Некоторые законопроекты, например о государственном бюджете, может вносить только правительство. Инициатива пересмотра конституции согласно законодательству отдельных стран тоже должна исходить только от главы государства.

2. *Обсуждение законопроекта* состоит из нескольких стадий. Каждое обсуждение и голосование на пленарном заседании палаты называется чтением, а работа над законопроектом в постоянном комитете (комиссии) — комитетской стадией. Содержание процедуры чтения не во всех странах одинаково. Иногда первое чтение включает и общую дискуссию, и постатейное обсуждение (в Германии). Обычно предусмотрено три чтения (в Болгарии, Польше, Швеции применяются два чтения).

До первого чтения возможен предварительный вопрос — краткое обсуждение целесообразности принятия закона с выступлением автора проекта, одним выступлением против проекта и выступлением от имени правительства. При отрицательном решении проект с дальнейшего обсуждения снимается.

В первом чтении обсуждаются принципиальные положения проекта, нередко по докладу соответствующей постоянной комиссии, куда поступил проект от председателя палаты. После этого происходит голосование. При отрицательном решении проект снимается с повестки дня, при положительном — передается в постоянный комитет (комиссию) соответствующего профиля для доработки.

Второе чтение предусматривает доклад автора проекта (если доклада не было на первом чтении) и содоклад постоянной комиссии. На этой стадии обсуждаются и голосуются каждая статья проекта и поправки.

В третьем чтении обсуждается и голосуется проект в целом. На этой стадии возможны только редакционные поправки.

Принятие закона членами парламента происходит разными способами: с помощью электронной системы, бюллетенями, поднятием руки и др. Если нет возражений оппозиции, голосование иногда не проводится (в Индонезии, Испании).

Поскольку законопроект становится законом, только если он принят в одинаковом тексте в обеих палатах (при двухпалатном парламенте), после принятия в одной палате он поступает в другую, или может обсуждаться параллельно в обеих палатах. Обычно требуется, чтобы он был принят сначала в нижней палате. При возникновении разногласий между палатами (вето палаты) они могут разрешаться следующими способами:

1) с помощью правила «челнока»: проект переходит из одной палаты в другую, пока не будет принят в одинаковом тексте в обеих палатах (в Италии, США);

2) путем создания согласительной комиссии из равного числа представителей обеих палат (в Германии);

3) посредством созыва совместного заседания обеих палат с общим голосованием (в Бразилии, Индии);

4) вторичным принятием закона нижней палатой квалифицированным большинством ( $\frac{2}{3}$  голосов от общей численности

палаты). В некоторых странах (например, в Индии, Польше) достаточно простого конституционного большинства нижней палаты.

Особый, усложненный порядок установлен для принятия поправок к конституциям, органическим, бюджетным законам.

*Промульгация и издание закона* главой государства. Промульгация включает удостоверение главой государства закона и того факта, что он принят по должной процедуре, подписание закона, его санкционирование, распоряжение о его опубликовании и исполнении. Глава государства имеет право не подписать закон (право вето).

Закон вступает в силу с момента его опубликования, в указанный в нем срок или в срок, предусмотренный законодательством страны для вступления законов в силу.

Таким образом, в настоящее время наука конституционного права выработала подробную схему прав и свобод человека, которая практически без изменений закреплена в большинстве действующих конституций.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Назовите достоинства и недостатки моделей организации парламентов зарубежных стран.

2. Какая модель организации парламента преобладает в современных странах: двухпалатная или однопалатная? Почему?

3. Дайте характеристику конституционно-правовому статусу депутатов (членов парламента).

4. Каково соотношение понятий «парламентский иммунитет» и «парламентский индемнитет»?

5. В чем специфика иммунитета парламентария в разных странах?

6. Охарактеризуйте основные полномочия парламентов.

7. Назовите основные стадии законодательного процесса.

8. Охарактеризуйте основные формы парламентского контроля.

## Библиографический список

### Основная литература

1. *Комкова, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2011. — С. 130—143.

2. *Конституционное право зарубежных стран* : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 294—334.

3. *Лейбо, Ю. И.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Ю. И. Лейбо, А. Г. Орлов, И. А. Ракитская ; отв. ред. Ю. И. Лейбо ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, Каф. конституц. права. — Москва : Статут, 2012. — С. 180—208.

4. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки *ONLINE*. — Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### Дополнительная литература

1. *Астафичев, П. А.* Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы / П. А. Астафичев. — Орел : Изд-во Орловского гос. ун-та. — 2004. — 364 с.

2. *Булаков, О. Н.* Бикамеральная структура парламента (практика и проблемы законотворчества) / О. Н. Булаков // Конституц. и муницип. право. — 2006. — № 9. — С. 9—12.

3. *Галкина, Е. С.* Основные проблемы регулирования лоббистской деятельности в зарубежных странах / Е. С. Галкина // Там же. — 2013. — № 2. — С. 72—75.

4. *Коврякова, Е. А.* Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика / Е. А. Коврякова. — Москва : Городец-издат, 2005. — 192 с.

5. *Колбая, С.* Отрешение президента от должности: мировой опыт и проблемы российского законодательства / С. Колбая // Журн. рос. права. — 2004. — № 4. — С. 98—106.

6. *Овсепян, Ж. И.* Историческая связь парламентаризма с идеями конституции и основных прав и свобод человека / Ж. И. Овсепян // Сравнит. конституц. обозрение. — 2014. — № 2 (99). — С. 46—58.

7. *Парламентские* процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / под ред. С. Авакьяна. — Москва : Изд-во МГУ, 2003. — 480 с.

8. *Покровский, Д.* Внешнеполитические полномочия верхних палат парламентов зарубежных стран / Д. Покровский // *Власть*. — 2009. — № 5. — С. 136—139.

9. *Современный* парламент: теория, мировой опыт, российская практика / под ред. О. Н. Булакова. — Москва : ЭКСМО, 2005. — 319 с.

10. *Чиркин, В. Е.* Верхняя палата парламента. Сравнительно-правовое исследование / В. Е. Чиркин. — Москва : Юристъ, 2008. — 240 с.

11. *Чиркин, В. Е.* Законодательная власть / В. Е. Чиркин. — Москва : ИНФРА-ФОРУМ, 2010. — 336 с.

12. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

## 1.10. Глава государства в зарубежных странах

1.10.1. Понятие главы государства.

1.10.2. Монарх: конституционно-правовой статус.

1.10.3. Президент: конституционно-правовой статус.

### ***1.10.1. Понятие главы государства***

*Глава государства* — это коллегиальный или единоличный представитель государства внутри страны и вовне, символ государственности народа. В зависимости от формы правления, политического режима, других обстоятельств глава государства может быть либо номинальным (император Японии, президент Индии), либо реальным, действующим (король Марокко, президент США).

*Единоличный глава государства* — это монарх или президент, *коллегиальный* — постоянно действующий орган парламента (Государственный совет на Кубе). В Иране полномочия главы государства разделены между руководителем государства — рахбаром (лидером), избираемым особым образом из высших духовных лиц — мусульман, и президентом республики. В ОАЭ существует «коллективный монарх» — Совет эмиров.

Глава государства имеет некоторые общие для всех стран полномочия: созыв сессий парламента, опубликование законов, роспуск парламента (в классических президентских республиках такого права у главы государства нет, в парламентарных странах он обычно делает это только по указанию правительства), почти всегда — наложение вето на акты парламента.

Он также формирует правительство (порой лишь формально его утверждает), назначает и увольняет министров, отправляет правительство в отставку (зачастую этот вопрос решается главой правительства), назначает судей, предоставляет гражданство и право убежища, заключает и ратифицирует определенные международные соглашения, назначает дипломатических представителей, награждает, разрешает помиловать осужденных и др., но осуществление этих полномочий на практике зависит от формы правления и реального положения главы государства.

Кроме того, при любой форме правления одни полномочия глава государства может реализовывать самостоятельно, а для осуществления других требуется согласие (утверждение) парламента. В парламентарной монархии и парламентарной республике правовые акты главы государства действительны только если на них есть контрасигнатура (согласие, подпись) премьер-министра.

### ***1.10.2. Монарх: конституционно-правовой статус***

*Монарх* — наследственный и пожизненный глава государства. Как правило, монарх (король, султан и др.) является главой государства и одновременно главой исполнительной власти. Однако вся полнота власти ему принадлежит только в абсолютной монархии. Реально полномочиями главы государства и главы исполнительной власти он пользуется также в дуалистической монархии, в парламентарной же монархии акты главы государства и главы исполнительной власти он совершает обычно по указанию правительства.

Монарх получает и передает свой пост по наследству. При наследовании обычно престол переходит к старшему в династии и к ближайшему по родственной связи.

Различают несколько систем наследования:

*салическую*, когда престол наследуют только мужчины (в Японии, в ряде мусульманских стран и др.);

*кастильскую*, когда женщины (дочери) наследуют престол, если у покойного монарха нет сыновей (в Великобритании);

*австрийскую* (существовала в прошлом), когда женщины наследуют трон при условии, что в определенных поколениях данной династии нет мужчин;

*скандинавскую*, когда женщины наследуют престол на равных основаниях с мужчинами (Нидерланды, Норвегия, Швеция);

*мусульманскую*, когда трон наследует, по существу, не определенное лицо, а благородная правящая семья, которая сама решает, кто именно из ближайших родственников покойного

короля (не обязательно сын) займет освободившийся трон (в Катаре, Кувейте и др.);

*племенную*, когда король рассматривается как главный вождь племени, а его наследника (из числа многочисленных, иногда больше сотни, сыновей короля) определяет племенной совет вождей (в Свазиленде).

После наследования престола иногда предусмотрен особый торжественный обряд коронации. Если престол наследует малолетний монарх, то до его совершеннолетия один из ближайших родственников становится регентом (управителем) или создается регентский совет, действующий от имени монарха.

Монарх — лицо *неприкосновенное*. Он не может быть привлечен к административной, уголовной ответственности, против него не может быть обращен гражданский иск, он не может быть смещен с трона (в Швеции это может сделать парламент, в мусульманских странах — правящая семья), но может отречься от престола.

Монарх имеет право на особый титул. Иногда его официальный титул очень длинный, так как включает наименования его разных владений. Монарх имеет право на особое обращение — «Ваше Величество», которое не может использоваться при обращении к другим лицам в данном государстве, кроме супруги монарха (супруг женщины-монарха имеет титул «Ваше Высочество»).

Монарх обладает государственными регалиями, имеет свой двор — лиц, занятых обслуживанием его самого и семьи, но оплачиваемых из государственного бюджета. Для этого парламент ежегодно выделяет денежные средства из государственного бюджета (в Японии, например, их размер составляет 3,24 млн долл.). Часто монарх по традиции имеет право налагать вето на законы (в отличие от президента, он теоретически обладает правом абсолютного вето, которое парламент не может преодолеть), но во многих странах по обычаю не вправе его использовать.

Согласно конституции монарх назначает правительство, но на деле в парламентарных монархиях он только подписывает соответствующий документ, а состав правительства зависит от соотношения различных сил в парламенте и определяется партией (партиями), обладающей парламентским большинством.

В полуабсолютных и дуалистических монархиях монарх сам подбирает и назначает министров, возглавляя на деле правительство. Монарх имеет право помилования. В некоторых странах монарх — глава государственной церкви (в Дании и др.).

По традиции или в соответствии с конституцией на монарха возлагаются некоторые обязанности. Он рассматривается как арбитр, действующий в обществе, и должен быть лицом беспартийным; иногда от монарха требуется определенная религиозная принадлежность.

Зачастую, в соответствии с конституцией, в странах с парламентарными монархиями монарху не разрешается покидать страну без разрешения парламента или правительства (обычно на срок более двух недель), он (а также наследник престола) не может вступать в брак без разрешения парламента (это относится и к мужчинам, и к женщинам).

Фактическая роль монарха в разных странах различна. В странах с парламентарными монархиями он царствует, но не правит, его влияние на политическую жизнь невелико, а иногда даже ничтожно; он подписывает (и не может отказаться от этого) все акты, которые ему передают парламента и правительство. В то же время у такого монарха есть резервные, «спящие» полномочия (так называемая королевская прерогатива).

### ***1.10.3. Президент: конституционно-правовой статус***

О коллегиальной президентуре, встречающейся редко, сказано выше. Единоличный президент может занимать различное положение в системе государственной власти: быть только главой государства, хотя и без существенных полномочий (в Германии), одновременно главой государства и исполнительной власти (в Бразилии), главой государства и фактическим руководителем правительства при наличии особой должности административного премьер-министра (в Перу).

Президент избирается на определенный срок: на три года — в Латвии; на семь лет — в Турции. Бывали, однако, «пожизненные» президенты.

Для избрания на должность президента обычно требуется, чтобы кандидат имел гражданство данного государства, обладал полными гражданскими и политическими правами, достиг определенного возраста (в Никарагуа — 25, в Италии — 50 лет). Иногда для президента устанавливается предельный возраст избрания (например, в Экваториальной Гвинее — 75 лет). Многие конституции устанавливают для кандидата определенный срок проживания в данной стране (в Грузии, Казахстане — по 15 лет). В ряде стран требуется, чтобы кандидат был уроженцем данной страны или родившимся от ее граждан. В Нигерии кандидат на должность президента должен иметь среднее образование, в Турции — высшее. Имеются и иные условия.

Кандидат на должность президента обычно может быть выдвинут разными способами. Он может быть самовыдвиженцем, выдвинут группой избирателей (во Франции — пятьюстами граждан, занимающих определенные должности), политическими партиями, избирательными объединениями, блоками. Регистрация кандидата на должность президента во многих странах требует внесения повышенного избирательного залога, но иногда его не предполагается.

Лица, имеющие гражданство иного государства, вид на жительство в нем, не могут баллотироваться на должность президента.

Существуют различные способы избрания президента.

1. *Голосование в парламенте* (в Албании, Венгрии и др.) на совместном заседании палат. В Вануату президент избирается на совместном заседании парламента и совета вождей. Для первого тура выборов обычно требуется квалифицированное ( $\frac{2}{3}$  — в Турции) или абсолютное большинство голосов (50 % плюс один голос). В последующих турах требования снижаются до относительного большинства голосов. Президент, избранный парламентом, — «слабый» президент: он получает свои полномочия не непосредственно от народа и не может противопоставлять себя парламенту.

2. *Голосование выборщиков*. Избиратели голосуют за выборщиков, а последние, не собираясь вместе, избирают президента (в США).

3. *Избрание специальной избирательной коллегией* (коллегия, состоящая из членов обеих палат парламента и делегатов областных советов, в Италии). При голосовании коллегия собирается вместе (в Германии) или ее члены голосуют разрозненно, на местах (в Индии).

4. *Избрание непосредственно избирателями* (в Бразилии, Мексике, Индонезии (с 2004 г.) и др.).

Во многих странах выборы президента проходят по мажоритарной системе абсолютного большинства в два тура, в некоторых странах (в Венесуэле и др.) — по большинству голосов в один тур.

В некоторых странах (в Боливии, Чили), если президент не избран гражданами в первом туре (никто не получил установленный процент голосов от общего количества избирателей), то его избирает парламент из числа двух или трех кандидатов, набравших большинство голосов избирателей.

Переизбрание президента на следующий срок во многих странах (в Боливии, во Франции и др.) не ограничено. В большинстве стран (в Германии, Польше и др.) одно и то же лицо может быть избрано президентом только на два срока.

Избранный президент вступает в должность после принесения присяги. Присягу президент приносит, положив руку на конституцию (в некоторых странах — на Библию или Коран, иногда одновременно и на конституцию, и на Коран).

Президент может прекратить свои полномочия в результате добровольной отставки (в Германии — в 2010 г.). Он также может быть отрешен от должности парламентом за совершение тяжкого преступления, смещен в результате стойкой неспособности осуществлять свои функции по состоянию здоровья. Многие президенты в развивающихся странах были смещены с должности в результате военных переворотов и революционных выступлений народа (в Киргизии в 2005 и 2010 гг., в Украине в 2014 г.).

Президент пользуется неприкосновенностью, его нельзя привлечь к административной ответственности, а уголовному наказанию он может быть подвергнут только после отрешения от должности (обычно путем импичмента). Во многих странах

президенту может быть предъявлен гражданский иск (как к должностному или частному лицу).

Президент имеет *определенные привилегии*: резиденцию (обычно не одну); особый транспорт, включая самолеты; охрану; штандарт — символ президентской власти. Во многих странах существует особое обращение к президенту — «Ваше Превосходительство». Денежное содержание президенту устанавливает парламент (например, в США — около 550 тыс. долларов). Президент может заниматься творческой деятельностью.

*Полномочия президента* в президентской, президентско-парламентарной, парламентской республиках часто формируются однотипно, но на деле в их осуществлении имеются весьма существенные различия, что обусловлено особенностями формы правления. В президентской республике президент осуществляет свои полномочия самостоятельно, в парламентской республике — по совету правительства, в президентско-парламентарной республике он действует самостоятельно, но в решении некоторых вопросов зависит от парламента (например, согласие на назначение премьер-министра).

Согласно конституциям, президенты обладают весьма широкими полномочиями:

1. Представительство государства вовне и внутри страны: назначение дипломатических представителей, аккредитация зарубежных послов, назначение своих представителей в субъекты федерации в некоторых федеративных государствах (например, губернаторов штатов в Индии).

2. Президент — гарант конституции, поэтому он обязан принимать меры по ее соблюдению и охране.

3. Полномочия президента в отношении парламента: назначение даты выборов в парламент; созыв парламента на сессии; обращение к парламенту с ежегодными посланиями; в парламентской, президентско-парламентарной и парламентско-президентской республиках досрочный роспуск парламента с назначением даты новых выборов; законодательная инициатива (в США — только по проекту закона о государственном бюджете), санкционирование законов и наложение на них вето.

По отношению к закону президент всегда имеет право только отлагательного вето: оно преодолевается повторным приня-

тием закона парламентом квалифицированным большинством голосов (обычно  $\frac{2}{3}$ ), но бывает достаточно абсолютного большинства голосов однопалатного парламента (в Финляндии).

Глава государства может издавать, как иногда считается, подзаконные нормативные и иные акты, а также акты, имеющие силу закона, на основании собственных полномочий (регламентарная власть) или делегированных ему полномочий парламентом, для осуществления которых нужен закон (делегированное законодательство).

4. Полномочия по формированию других высших органов государства и назначению должностных лиц. Президент назначает правительство самостоятельно или по предложению лидера партии большинства в парламенте. Президент как глава государства назначает многих высших, а иногда не только высших должностных лиц, например судей. Он всегда считается главой государственной службы.

5. Полномочия в сфере нормотворчества: издает нормативные акты (указы, декреты, в Казахстане — законы), отменяет акты органов исполнительной власти.

В парламентарной, иногда также в президентско-парламентарной республике (во Франции) акты президента нуждаются в контрасигнатуре. По общему правилу акты президента должны соответствовать закону, но в некоторых государствах Востока ставятся на уровень закона или даже выше его.

6. Полномочия по урегулированию чрезвычайных ситуаций: объявляет чрезвычайное, военное, осадное положение в соответствии с законом (на определенный срок и под контролем парламента, а в парламентарных республиках также по указанию правительства).

7. Полномочия по распоряжению вооруженными силами. По конституции президент является главнокомандующим. Он объявляет полную или частичную мобилизацию, назначает высший командный состав армии, присваивает высшие воинские звания, отвечает за безопасность государства.

8. Полномочия в сфере правового статуса личности. Президент — гарант прав и свобод граждан. Он вправе принимать лиц в гражданство, разрешать выход из гражданства, смягчать нака-

зания, предоставлять помилование, награждать орденами, медалями, присваивать почетные звания и т. д.

Президенту запрещается: любое совмещение должностей и мандатов, участие в руководстве акционерных компаний, приобретение государственного имущества, иногда получение вознаграждений за научную, художественную или литературную деятельность. Он может покинуть страну лишь с разрешения парламента.

При президенте создаются различные совещательные органы, его администрация, помогающие ему осуществлять конституционные полномочия.

В отличие от монарха президент несет ответственность за свои действия: государственную измену, взяточничество, совершение других тяжких преступлений. Но уголовная ответственность наступает, как правило, после отрешения президента от должности в порядке импичмента.

Существуют несколько форм импичмента:

1) *парламентская* (например, в США), когда обвинение формирует нижняя палата, а решение о смещении президента с должности принимает верхняя палата, причем в однопалатных парламентах при данной форме импичмента он возбуждается  $\frac{2}{3}$  голосов, решение принимается  $\frac{3}{4}$  голосов (в Израиле);

2) *парламентско-судебная* (возбуждает дело парламент, решение принимает один из высших судов (например, в Германии, Италии, Чехии — конституционный суд);

3) *парламентско-плебисцитарная* (парламент выносит обвинение на голосование избирателей, например в Австрии, Исландии);

4) *плебисцитарная* (в Венесуэле с 2000 г.).

Президент может быть смещен с должности также по состоянию здоровья. Решение принимает парламент после заключения специально созываемого консилиума (так были отстранены от должности президенты Туниса и Хорватии).

В некоторых странах могут быть применены иные процедуры отстранения президента от должности. В Словакии и Словении он может быть смещен парламентом ( $\frac{3}{5}$  голосов) за действия, направленные против демократического строя, целостности государства.

Президент может прекратить свои полномочия, уйдя в отставку. Имелись случаи добровольной отставки президента (в Чехии) и вынужденной отставки (в Грузии, Киргизии, Сербии, США).

Прекративший свои обязанности президент (не в случае объявления ему импичмента или свержения) имеет право на установленное государственное обеспечение.

В некоторых странах есть должность *вице-президента* (нет в Германии, во Франции и др.). Он избирается, как правило, в паре с президентом. Вице-президент не имеет значительных полномочий ни в одной стране. Однако он замещает президента в случае его отсутствия: становится «временным президентом», «исполняющим обязанности президента» при тяжелой болезни, смерти, отставке президента — в этой ситуации должны быть проведены президентские выборы. В тех государствах, где должности вице-президента нет, при необходимости его обязанности выполняют другие высшие должностные лица (премьер-министр, председатель сената и др.).

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Какое место занимает глава государства в государственном аппарате?
2. Дайте общую характеристику основным видам главы государства.
3. Раскройте зависимость объема полномочий главы государства от формы правления.
4. Какие системы престолонаследия используются в современных монархиях?
5. Каково значение поста вице-президента в республиках?
6. Охарактеризуйте основные полномочия главы государства.
7. Опишите особенности правовой ответственности главы государства (с учетом его разновидностей).
8. Назовите основные этапы импичмента президента, дайте их характеристику.

## Библиографический список

### *Основная литература*

1. *Комкова, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2011. — С. 121—130.

2. *Конституционное* право зарубежных стран : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 264—294.

3. *Лейбо, Ю. И.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Ю. И. Лейбо, А. Г. Орлов, И. А. Ракитская ; отв. ред. Ю. И. Лейбо ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, Каф. конституц. права. — Москва : Статут, 2012. — С. 150—180.

4. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки *ONLINE*. — Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### *Дополнительная литература*

1. *Автономов, А. С.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. / А. С. Автономов. — Москва : Велби : Проспект, 2005. — 552 с.

2. *Андреева, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Г. Н. Андреева. — Москва : Эксмо, 2005. — 656 с.

3. *Баглай, М. В.* Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок избрания, полномочия / М. В. Баглай. — Москва : НОРМА, 2008. — 144 с.

4. *Грачев, Н. И.* Форма правления и институт президентства в странах СНГ / Н. И. Грачев [и др.]. — Волгоград : Изд-во Волгоградского гос. ун-та, 2005. — 392 с.

5. *Колбая, С.* Отрешение президента от должности: мировой опыт и проблемы российского законодательства / С. Колбая // Журн. рос. права. — 2004. — № 4. — С. 98—106.

6. *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учеб. / рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. А. Страшун. — 4-е изд., обновл. и дораб. — Москва : Норма, 2005. — 896 с.

7. *Лессиг, Л.* Путь президентства / Л. Лессиг // Конституц. право: восточноевропейское обозрение. — 1994. — № 6 (14). — С. 117—120.

8. *Невинский, В.* Основы современного конституционализма Австрии и Германии : учеб. пособие / В. Невинский. — Барнаул : Изд-во Алт. гос. ун-та, 1997. — 286 с.

9. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

## **1.11. Институт правительства в зарубежных странах**

- 1.11.1. Понятие исполнительной власти.
- 1.11.2. Понятие, состав и структура правительства.
- 1.11.3. Формирование правительства.
- 1.11.4. Полномочия и ответственность правительства.

### ***1.11.1. Понятие исполнительной власти***

*Исполнительная власть* — это полномочия, возможность и способность осуществлять предусмотренные конституцией меры по исполнению законов, судебных решений, некоторых других актов в соответствии с компетенцией органов исполнительной власти и осуществлять в связи с этим распорядительную деятельность. Президент, правительство, основываясь на делегированные парламентом полномочия и обладая самостоятельной регламентарной властью, издают правовые акты, имеющие силу закона. Наконец, органы исполнительной власти имеют дискреционные полномочия и дискреционную власть решать вопросы по своему усмотрению по отношению к неподчиненным им физическим и юридическим лицам, но только в пределах закона.

В современных условиях по конституциям различных стран исполнительная власть может принадлежать: главе государства и правительству (Греция, Польша); только главе государства (в США); монарху (в Омане); только правительству (в Израиле), а они уже делегируют исполнительную власть органам и должностным лицам низшего ранга.

В субъектах федерации, других публично-правовых образованиях государственную исполнительную власть осуществляют назначенные президентом или правительством их представительства — делегатуры министерств (главные управления, управления, отделы). Исполнительная власть в федерациях образует, как считается, исполнительную вертикаль. Главы субъектов федерации находятся в отношениях субординации к главе

государства, правительство субъекта федерации подчинено правительству федерации.

Собственную публичную исполнительную власть в субъектах федерации, территориальных автономиях, муниципальных образованиях осуществляют органы их исполнительной власти. Вместе с тем в субъектах федерации, территориальных автономиях, муниципальных образованиях могут быть созданы делегатуры вышестоящих исполнительных органов (главные управления министерств в субъектах федерации и др.), назначены или утверждены вышестоящими органами должностные лица общей компетенции (государственные администраторы, префекты и др.), которые решают на данном уровне общегосударственные вопросы.

### ***1.11.2. Понятие, состав и структура правительства***

*Правительство* (совет министров, кабинет министров, государственный совет и др.) — это коллегиальный орган исполнительной власти, обладающий общей компетенцией и осуществляющий руководство государственным управлением. Особенно велика его роль в парламентарных монархиях и парламентарных республиках, менее значительна — в президентско-парламентарных и парламентарно-президентских республиках. В президентских и в президентско-парламентарных республиках правительство действует под общим руководством президента. Коллегии правительства нет в классических президентских республиках (его функции выполняет администрация президента).

В последние десятилетия все чаще во многих президентских и во всех президентско-парламентарных и парламентарно-президентских республиках создается коллегиальный орган, называемый обычно советом министров. Фактически правительством руководит президент, а премьер-министр в научной литературе называется административным премьером.

В состав правительства входят премьер-министр, его заместитель (заместители), министры, руководящие определенными

министерствами, иногда министры без портфеля (не имеющие министерств, но участвующие в заседаниях правительства с правом решающего голоса), часто руководители других государственных ведомств.

Нередко в составе правительства создаются узкие структуры, выполняющие некоторые (порой довольно важные, а иногда почти все) полномочия правительства. Существуют четыре формы таких органов:

1. В странах, находящихся под влиянием англосаксонского права (в Индии, Канаде и др.), по традиции различаются правительство и кабинет. Заседает и правит страной кабинет, как правило, включающий около 20 министров (в правительстве Великобритании может быть до 95 членов), которые отбираются премьер-министром и приглашаются им в свою резиденцию на заседания обычно один раз в неделю.

2. В некоторых странах континентального права (во Франции и др.) различают совет министров и совет кабинета. Заседания совета министров — это официальные заседания правительства, проходящие под председательством президента, на которых принимаются наиболее важные решения. Заседания совета кабинета проходят под председательством премьер-министра по поручению президента (для рассмотрения оперативных вопросов).

3. В некоторых странах создается президиум правительства: в его состав входят премьер, его заместители, иногда некоторые министры. Президиум принимает решения по многим важным вопросам, относящимся к компетенции правительства.

4. В составе правительства создаются межведомственные комитеты или комиссии, объединяющие группы родственных министерств (по безопасности и др.), которые в ряде случаев возглавляет премьер-министр. Им также делегируются полномочия по решению отдельных вопросов компетенции правительства.

Особую роль в правительстве играет *премьер-министр*. От него зависит подбор кандидатур в состав правительства. При правительстве создается орган управления делами правительства. Управляющий делами правительства нередко имеет ранг министра.

Премьер-министры имеют высокий должностной оклад (в Сингапуре — до 2,5 млн долл. в год, в Японии — 400 тыс. долл. в год).

В демократических странах считается, что правительство, будучи создано главой государства, парламентом, не подчиняется указаниям своей партии, а должно отстаивать общегосударственные интересы. Однако, хотя в составе правительства находятся именно лидеры партии, главную роль играет не центральный орган партии, а ее парламентская фракция.

### ***1.11.3. Формирование правительства***

Способ образования правительства зависит от формы правления и может быть внепарламентским, полупарламентским, парламентским.

*Внепарламентский способ* образования правительства применяется в полуабсолютных монархиях: глава государства назначает часть или всех членов правительства обычно из своих ближайших родственников (в Бахрейне, Катаре и др.). Глава государства выбирает министров и в дуалистических монархиях (в Иордании, Марокко), хотя иногда учитывает ситуацию в парламенте. В президентской республике глава государства также назначает министров по своему усмотрению из деятелей своей партии (в Колумбии, Мексике и др.).

*Полупарламентский способ* образования правительства применяется в президентско-парламентарных республиках. Для назначения премьер-министра обычно требуется согласие парламента (нижней палаты). Министров же президент назначает сам.

В парламентарно-президентских республиках сначала необходимо создать блок парламентского большинства, который формирует правительство по предложению президента.

В парламентарных монархиях и парламентарных республиках применяется *парламентский способ* формирования правительства, основанный на результатах выборов в парламент: правительство формирует лидер партии, имеющей большинство в парламенте.

Правительство считается созданным, если после представления своей программы оно получает доверие парламента (путем голосования). В президентских, президентско-парламентарных республиках этого не требуется.

В развивающихся странах при подборе министров в состав правительства учитываются традиции и обычаи страны (в частности, представительство основных этнических групп).

В Великобритании, Греции и ряде других стран министры назначаются только из числа парламентариев, они сохраняют свой парламентский мандат и даже могут голосовать по вопросу о доверии правительству. Не должны быть членами парламента министры в Болгарии, США.

Виды правительства (с точки зрения партийного состава). В парламентарных государствах, в которых какая-либо партия имеет большинство в однопалатном парламенте или его нижней палате, создается *однопартийное правительство*.

Если в парламентарной монархии или парламентарной республике в парламенте нет большинства какой-либо партии, то на основе предварительного соглашения между лидерами нескольких партий формируется *коалиционное правительство*, поддерживаемое большинством голосов парламентариев (в Дании, Нидерландах и др.).

Если в парламенте есть одна-две крупные партии, не имеющие, однако, порознь или вместе большинства в нем, а также представители многих мелких партий, то может быть создано *правительство парламентского меньшинства*. В такой ситуации одна из партий формирует правительство, а несколько малочисленных партий, не входя в его состав, поддерживают правительство голосованием при вотуме доверия.

Если в парламентарной республике или парламентарной монархии не удается сформировать правительство на коалиционной основе или правительство парламентского меньшинства, то формируется *временное служебное* (деловое, чиновничье) *правительство* из специалистов, чтобы в условиях ответственного кризиса организовать новые выборы в парламент, который может образовать постоянное правительство.

*Беспартийные правительства* существуют в странах, где политические партии запрещены.

В результате военных и революционных переворотов нередко создается *временное (переходное) правительство*.

Таким образом, при формировании правительств в разных странах учитываются исторические предпосылки, а также их обычаи и традиции.

#### ***1.11.4. Полномочия и ответственность правительства***

В парламентских республиках и парламентских монархиях правительство фактически осуществляет полномочия, принадлежащие по конституции главе государства. Иногда указывается перечень вопросов, которые должно решать правительство (исполнение законов, управление государственным аппаратом и др.).

В отдельных конституциях содержатся указания на вопросы, которые правительство должно решать только коллегиально. Это, как правило, наиболее важные вопросы, относящиеся к компетенции правительства (например, всегда — принятие законопроекта, представляемого в парламент). Другие вопросы часто решает президиум правительства или премьер-министр.

Правительство издает подзаконные акты — нормативные и ненормативные (ордонансы, декреты и др.). В иерархии они занимают более низкое место, чем законы и акты главы государства.

Правительство также может издавать акты, имеющие силу закона, в *порядке делегированного законодательства*. Регламентарной власти, как и собственного права издавать акты с силой закона, правительство обычно не имеет.

*Ответственность правительства и его министров* зависит от того, кем и как были совершены правонарушения: правительством или членами правительства; при исполнении ими служебных обязанностей или в качестве частных лиц. В последнем случае они отвечают наравне с другими гражданами, но в некоторых странах предусмотрен министерский иммунитет: министр предается суду по постановлению парламента и судит его особый суд.

За нарушение закона при исполнении служебных обязанностей, за уголовные преступления (государственную измену и др.), за нарушение служебных обязанностей и даже за недостаточно активную работу (по мнению парламента) предусмотрена ответственность правительства.

*Политическая ответственность* правительства и министров возможна перед парламентом, главой государства, премьер-министром и может закончиться отставкой.

Парламент, глава государства выражают недоверие правительству и министрам за недостатки в работе, неверную политическую линию, в связи с грубым нарушением этических норм. По этим же основаниям политическую ответственность к министрам могут применять президент или премьер-министр.

Формы *уголовной ответственности* министров за преступления, совершенные при исполнении служебных обязанностей, неодинаковы. В одних странах ее предваряет импичмент, в других — парламент не осуществляет импичмент, а только предъявляет обвинение. В этом случае министр подлежит судебной ответственности, но судит его особый суд (в Польше — Государственный трибунал, во Франции — Высокий суд правосудия).

За общеуголовное (не должностное) преступление судить министра может суд общей юрисдикции, но обычно действует общий принцип: если министры имеют иммунитет, то первоначальное обвинение должно предъявляться парламентом, а дело затем рассматривает высший суд.

*Гражданская ответственность* представляет собой иски в отношении правительства и министров за причиненный физическим и юридическим лицам ущерб в случае нарушения законов при исполнении служебных обязанностей.

*Дисциплинарная ответственность* индивидуальна. Это взыскания, налагаемые на министров главой государства или премьер-министром за упущения по службе.

*Министерства и ведомства, управления, службы, департаменты и другие структуры* являются отраслевыми органами исполнительной власти, имеющими специальную компетенцию в определенных сферах государственного управления. Управление ими осуществляется министрами, руководителями ведомств по принципу единоначалия. У министра всегда имеются бли-

жайшие помощники, «мозговой штаб», свой «кабинет», личные сотрудники.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Какое место занимает исполнительная власть в системе осуществления государственной власти?

2. Каково соотношение понятий «исполнительная власть» и «правительство»?

3. Каково соотношение главы государства и правительства в осуществлении исполнительной власти?

4. Раскройте статус главы правительства.

5. Каково место премьер-министра среди других высших должностных лиц государства?

6. Охарактеризуйте основные способы формирования правительства.

7. Раскройте зависимость полномочий правительства от формы правления.

8. Какими полномочиями обычно обладает правительство?

### **Библиографический список**

#### ***Основная литература***

1. *Комкова, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2011. — С. 143—151.

2. *Конституционное право зарубежных стран* : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 334—363.

3. *Лейбо, Ю. И.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Ю. И. Лейбо, А. Г. Орлов, И. А. Ракитская ; отв. ред. Ю. И. Лейбо ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, Каф. конституц. права. — Москва : Статут, 2012. — С. 208—240.

4. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки *ONLINE*. — Режим до-

стуга: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### *Дополнительная литература*

1. *Автономов, А. С.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. / А. С. Автономов. — Москва : Велби : Проспект, 2005. — 552 с.

2. *Андреева, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Г. Н. Андреева. — Москва : Эксмо, 2005. — 656 с.

3. *Домрин, А.* Конституционная процедура импичмента в США / А. Домрин // Журн. рос. права. — 2004. — № 7. — С. 146—156.

4. *Жакке, Ж.-П.* Конституционное право и политические институты : пер. с фр. / Ж.-П. Жакке. — Москва : Юристь, 2002. — 365 с.

5. *Зеленцов, А. П.* Контроль над деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: учеб. пособие / А. П. Зеленцов. — Москва : Изд-во РУДН, 2002. — 189 с.

6. *Колбая, С.* Отрешение президента от должности: мировой опыт и проблемы российского законодательства / С. Колбая // Журн. рос. права. — 2004. — № 4. — С. 98—106.

7. *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учеб. / рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. А. Страшун. — 4-е изд., обновл. и дораб. — Москва : Норма, 2005. — 896 с.

8. *Черкасов, А. И.* Глава государства и правительства в зарубежных государствах. Конституционно-правовое регулирование и практика / А. И. Черкасов. — Москва : Изд-во «Экзамен», 2006. — 221 с.

9. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

## **1.12. Судебная власть в зарубежных странах**

1.12.1. Понятие судебной власти.

1.12.2. Конституционные принципы осуществления судебной власти.

1.12.3. Судебные органы и судебные системы.

### ***1.12.1. Понятие судебной власти***

В отличие от законодательной власти суд не создает общих правил поведения (исключение — судебный прецедент), не занимается исполнительно-распорядительной деятельностью. Вместе с тем, законодательная власть определяет статус судей, суд применяет закон, исполнительная власть исполняет судебные решения.

Главное назначение судебной власти — разрешение конфликтов в обществе.

Государственная власть суда имеет конкретный характер: суд рассматривает и решает конкретные дела и споры в судебном заседании в особой процессуальной форме, установленной законом. Если нарушена форма процесса, решение суда, даже правильное по существу, согласно жалобе одной из сторон (по протесту прокурора), отменяется вышестоящим судом и дело направляется на новое рассмотрение.

Судебная власть реализуется судебной коллегией, судебным заседанием (по малозначительным делам — единолично судьей), действующим в процессе, т. е. рассматривающим дело в соответствии с требованиями, установленными судебной процедурой. Коллегия может состоять из профессиональных судей (в континентальной Европе три — пять профессиональных судей обычно рассматривают некоторые гражданские иски, три — тяжкие преступления), из одного или нескольких судей и 5—12 присяжных заседателей. В суде первой инстанции во многих континентальных европейских странах участвуют один — три судьи и шесть — девять судебных заседателей (шеффенов или ассизов), в странах англосаксонского права — судья и 12 присяжных.

В вышестоящих инстанциях (апелляционной, кассационной) коллегию составляют только профессиональные судьи. Судебные заседатели имеют в процессе одинаковые с судьей права. Они принимают решение на равных с ним основаниях большинством голосов. Присяжные решают лишь вопрос о виновности или невиновности подсудимого. Мера же наказания определяет судья.

Суд рассматривает и решает дела и споры в соответствии с законом и правосознанием членов судейской коллегии, внутренним убеждением судьи (судей, коллегии). Деятельность суда призвана обеспечивать господство права, в том числе по отношению к государству. Вследствие этого суд обладает такими полномочиями, которых не имеет ни законодательная, ни исполнительная власть: принять решение о лишении человека свободы и даже жизни за совершение преступления, распустить политическую партию, обязать государственный орган отменить свое решение и возместить лицу ущерб, причиненный незаконными действиями должностных лиц и т. д.

Особенности судебной власти как независимой ветви государственной власти предполагают судейское самоуправление — высшие советы магистратуры, общегосударственные и другие советы судей, высшие и иные квалификационные судейские коллегии. Только они могут принимать решения об отстранении судей от работы, о наложении на них взысканий, о предании судьи суду за совершенное преступление.

Суд действует на территории определенного судебного округа, который, как правило, не совпадает с административно-территориальным округом. Это делается для того, чтобы исключить влияние на суд местных властей. При осуществлении судебной власти политическое давление, равно как и любое давление с целью повлиять на решение суда, должно быть исключено.

Положение ветви судебной власти в определенной степени противоречиво. С одной стороны, это очень сильная власть, так как только она может применять такие меры воздействия, которые не вправе использовать ни законодательная, ни исполнительная власть (например, лишить человека имущества, свободы и даже самой жизни). С другой стороны, это сравнительно сла-

бая власть, потому что она не опирается на непосредственную поддержку избирателей, не имеет таких силовых механизмов, как исполнительная власть. Сила этой власти коренится в неуклонном исполнении закона, в уважении судебного решения, его непререкаемости.

Обращение в суд, как правило, является для сторон платным. В некоторых случаях предусматривается бесплатная юридическая помощь. Другая проблема — длительность судебного процесса. Для ускорения решения мелких споров во многих странах созданы органы досудебного разбирательства.

Нередко остро стоит проблема исполнения судебных решений: решения судов иногда игнорируются гражданами, юридическими лицами и даже исполнительной властью, а сами суды бывают недостаточно авторитетны.

### ***1.12.2. Конституционные принципы осуществления судебной власти***

Деятельность суда опирается на принципы, закрепленные в конституции. Одни из них имеют общий характер, другие распространяются преимущественно на уголовный процесс, где особенно важна защита прав личности в ходе процесса.

К общим конституционным принципам относятся:

1) *осуществление правосудия только судом*. Другие должностные лица и органы государства не вправе присваивать себе функции правосудия;

2) *участие представителей населения* (в качестве присяжных и судебных заседателей) в отправлении правосудия;

3) *независимость судей и подчинение их только закону*. Ни один государственный орган, ни одно должностное или иное лицо не вправе указывать суду, как ему следует решить то или иное дело (включая вышестоящий суд, отменяющий решение и направляющий дело в иной состав судебной коллегии);

4) *свобода доступа к суду*. Суд может отклонить рассмотрение дела только по причинам неподведомственности или неподсудности;

5) *коллективное отправление правосудия*. Мировой, полицейский, иной судья единолично может рассматривать лишь мелкие правонарушения;

6) *ведение судебного процесса на языке, понимаемом сторонами*, или с обеспечением переводчика, оплачиваемого за счет государства;

7) *гласность, т. е. открытый, публичный суд*. Закрытые заседания проводятся, если в процессе затрагиваются вопросы государственной тайны, интимные отношения сторон, участвуют несовершеннолетние;

8) *возможность обжалования и пересмотра судебного решения* путем апелляции (повторного рассмотрения дела по существу), кассации (проверки выполнения закона судом), ревизии, сочетающей черты апелляции и кассации;

9) *ответственность государства за судебную ошибку*. Государство возмещает физическому (юридическому) лицу ущерб, который причинен ему ошибочным судебным решением, неправильным осуществлением правосудия. Государство имеет право на регрессный иск, только если вина судьи будет доказана.

Конституция закрепляет некоторые особые принципы в сфере уголовного процесса (право обвиняемого на рассмотрение дела с участием присяжных заседателей; право пользоваться помощью адвоката с момента задержания; запрет двойного наказания: никто не может быть осужден повторно за одно и то же преступление).

### ***1.12.3. Судебные органы и судебные системы***

Существует несколько видов судебных и квазисудебных (осуществляющих некоторые задачи, подобные правосудию) органов.

1. *Негосударственные органы правосудия*. К ним относятся органы досудебного разбирательства, например медиаторы, консилиаторы (примирители, посредники) в Италии и во Франции, народные примирители в Китае, суды аксакалов в некоторых странах Востока. Они рассматривают малозначительные гражданские дела и обычно назначаются муниципалитетами из числа

отставных государственных служащих, знакомых с основами права. Существуют третейские суды, иные общественные суды.

При несогласии сторон решения «примирителей», посредников и общественных судов приобретают силу только после утверждения их государственным судом первой инстанции.

По существу, роль общественных судов, но более авторитетных и с более широкими полномочиями, выполняют так называемые административные судьи (в США), административные трибуналы при учреждениях (в Великобритании). Иногда создаются трибуналы по профессиям (для врачей, учителей и др.).

Членами трибуналов обычно являются общественные деятели, юристы. Они рассматривают жалобы на чиновников, трудовые и профессиональные споры, социальные вопросы. Решения административных судей и трибуналов могут быть обжалованы в суд (государственный), а в США — отменены начальником учреждения.

2. *Суды общей юрисдикции* («общие суды»), рассматривающие уголовные дела, гражданские и трудовые споры. К судам общей юрисдикции относятся также мировые судьи, единолично рассматривающие незначительные уголовные и гражданские дела. Система общих судов всегда включает иерархические звенья от верховных до низовых судов.

3. *Специальные суды*: военные (для военнослужащих), по делам малолетних, трудовые, по земельным и водным спорам, претензионные, коммерческие (по торговым делам) и др. Судьи в этих судах иногда помимо юридического имеют и другое образование (в судах по трудовым спорам судьями часто являются профсоюзные деятели).

Особое звено специальных судов — *административные суды* (профессиональные, специальные суды особого рода), рассматривающие споры граждан с чиновниками и органами государства по вопросам управления в связи с нарушением прав граждан (в Италии, Нидерландах).

4. *Религиозные суды*, например, для иудеев, мусульман, христиан в Израиле. Есть церковные суды и в других странах, но они рассматривают в основном споры между священнослужителями и не вправе рассматривать уголовные и гражданские дела. Мусульманские суды (в том числе шариатские) в странах

мусульманского фундаментализма (в других мусульманских странах их нет) рассматривают дела только по тем вопросам, которые указаны в священных книгах (Коране).

5. *Суды обычного права* — племенные суды, в которых участвуют вожди, старейшины. Они рассматривают мелкие споры между соседями. Решения племенных судов можно обжаловать в суд общей юрисдикции. Особое место занимают *конституционные суды*.

В судебном органе (мировом, районном, высшем) работает множество сотрудников (в том числе работники канцелярии), но государственную судебную власть использует судья (судебная коллегия) на конкретном заседании, которое может состоять из одного судьи (мирового, судьи-муфтия, третейского); нескольких судей (при рассмотрении сложных уголовных и гражданских дел); судьи и обычно 12 присяжных заседателей; судьи (или нескольких судей) и нескольких (шесть—девять) судебных заседателей (ассизов, шеффенов).

Присяжные заседатели решают вопросы факта и вины. Судебные заседатели принимают решение в коллегии вместе с судьей (по большинству голосов).

В любом судебном составе государственных судов особое значение принадлежит судье. К судье *предъявляются высокие требования*: судья должен иметь высшее юридическое образование, определенный стаж работы на других юридических должностях, обладать высокими моральными качествами (не только не иметь судимости, но и обладать незапятнанной репутацией), иметь определенный жизненный опыт (возрастной критерий). Существуют понятия судейской несовместимости (нельзя заниматься другой оплачиваемой работой, торговой и промышленной деятельностью), судейской деполитизации и департизации (судьи не могут состоять в политических партиях, участвовать в политических акциях).

*Суды формируются* различными способами. Во Франции, в Швейцарии некоторые судьи избираются гражданами. В большинстве стран судьи назначаются главой государства, но в высших судах обычно это происходит при участии парламента и органов судейского самоуправления, в некоторых странах — в результате конкурса. Есть другие способы формирования судов.

*Судьи несменяемы:* они назначаются либо пожизненно, хотя практически занимают должность до достижения определенного возраста (в Великобритании — до 72 лет, в Японии — до 65 лет). Судьи могут быть досрочно смещены с должности за совершение преступлений, за недостойное, порочащее честь судьи поведение (органами судейского самоуправления или при их участии путем импичмента), а также если их признают в судебном порядке неспособными по состоянию здоровья выполнять свои обязанности.

Ассизы, шеффены, присяжные заседатели (в ряде стран не старше 70 лет) подбираются муниципальными советами из среды достойных граждан, составляется их общий список (он может быть сформирован также согласно предложениям партий или путем «слепого выбора» из картотеки избирателей), а затем по жребию эти лица участвуют в судебных заседаниях.

Можно выделить четыре *модели судебных систем*: англосаксонскую (англо-американскую), романо-германскую (европейскую континентальную), социалистическую и мусульманскую.

В *англосаксонской модели* обычно существует единая система судов во главе с верховным судом. В англосаксонской модели широко используется судебный прецедент, что несколько снижает роль законодательства. Судья ведет заседание, но не решает вопроса о виновности, поскольку полномочия судьи и присяжных разделены: вопросы факта решают присяжные заседатели, вопросы права (назначения наказания) решает судья. Под влиянием США такая модель сложилась в некоторых странах Латинской Америки, но роль прецедента в них меньше, чем в США.

В *романо-германской модели* обычно нет единой системы судов, она полисистемна. В разных системах судов, которые специализированы, есть свои высшие органы. Например, в Германии действуют пять высших судов Федерации. При этой системе деятельность судов определяется развитым законодательством, а судебный прецедент применяется крайне редко; наряду с апелляцией используется кассационный и ревизионный порядок обжалования, чего нет в англосаксонской модели; судья не только оценивает, но и сам собирает доказательства; «непрофес-

сиональные судьи» (ассизы, шеффены) участвуют вместе с судьей в принятии решения и определении наказания.

Для *социалистической модели* характерны выборность всех судей и равенство прав судей и народных заседателей (они вместе оценивают факты и выносят приговор, принимают судебное решение по гражданским делам); совпадение границ административно-территориальных единиц и судебных округов. Избранный гражданами или местным советом суд действует на его же территории, в границах этой же территории действует и соответствующий орган правящей партии.

*Мусульманскому суду* подлежат единоверцы, или одна из сторон, которая является мусульманином, или лица, согласившиеся на такой суд. Процесс осуществляется по канонам шариата со специфическими формами и гражданской, и уголовной ответственности.

В государствах действует несколько разных звеньев общих, а нередко и специальных судов. Суды общей юрисдикции рассматривают дела по первой инстанции (мировые судьи, полицейские суды, районные суды, суды судебных округов и др.). В большинстве стран второй инстанцией являются особые апелляционные, или «высокие», суды, куда можно обращаться с жалобой на решение суда первой инстанции. Апелляционный суд вновь рассматривает дело с самого начала по правилам первой инстанции. Последнее звено — кассационные суды. Это либо вышестоящие, либо верховные суды. Они заседают только в составе профессиональных судей и проверяют дело с точки зрения соблюдения закона в судебном процессе. В некоторых социалистических и постсоциалистических странах существует *надзорная инстанция* (верховный суд проверяет дела, если приговор уже вступил в законную силу).

Вне судебного процесса судья вправе издать *судебный приказ*. При наличии достаточных доказательств необходимости этой процедуры он может запретить какое-либо публичное массовое мероприятие (например, с расистскими лозунгами), приостановить публикацию издания или его распространение и т. д.

## Контрольные вопросы и задания

1. Раскройте место и роль судебной власти в разделении властей. Каково ее соотношение с другими ветвями власти?
2. В чем заключается социальное назначение судебной власти?
3. Каков порядок формирования судебных органов?
4. Раскройте конституционно-правовой статус судьи.
5. Какие принципы организации и осуществления судебной власти обычно закрепляются в конституциях?
6. В каких формах осуществляется участие населения в деятельности судебных органов?
7. Назовите основные судебные системы и перечислите их характерные признаки.
8. Назовите квазисудебные органы и охарактеризуйте их компетенцию.

## Библиографический список

### *Основная литература*

1. *Конституционное право зарубежных стран* : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 384—415.
2. *Лейбо, Ю. И.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Ю. И. Лейбо, А. Г. Орлов, И. А. Ракитская ; отв. ред. Ю. И. Лейбо ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, Каф. конституц. права. — Москва : Статут, 2012. — С. 240—259.
3. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки *ONLINE*. — Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### *Дополнительная литература*

1. *Автономов, А. С.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. / А. С. Автономов. — Москва : Велби : Проспект, 2005. — 552 с.

2. *Андреева, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Г. Н. Андреева. — Москва : Эксмо, 2005. — 656 с.

3. *Жакке, Ж.-П.* Конституционное право и политические институты : пер. с фр. / Ж.-П. Жакке. — Москва : Юристъ, 2002. — 365 с.

4. *Ковалев, И. Г.* «Новые лейбористы» и разработка проектов реформирования британской Палаты лордов в конце 80-х — первой половине 90-х годов XX века / И. Г. Ковалев // История государства и права. — 2008. — № 13. — С. 33—36.

5. *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учеб. / рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. А. Страшун. — 4-е изд., обновл. и дораб. — Москва : Норма, 2005. — 896 с.

6. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

7. *Яровая, М. В.* Особенности судебных систем Франции, Федеративной Республики Германии, Великобритании и Нидерландов / М. В. Яровая // Рос. юстиция. — 2006. — № 3. — С. 68—70.

## **1.13. Региональное и местное самоуправление и управление в зарубежных странах**

1.13.1. Понятие местного государственного управления и местного самоуправления.

1.13.2. Органы общинного самоуправления и управления.

1.13.3. Системы органов местного самоуправления и управления.

1.13.4. Государственный контроль в отношении местного самоуправления.

### ***1.13.1. Понятие местного государственного управления и местного самоуправления***

Государственное управление на местах и местное самоуправление осуществляются в рамках административно-территориальных единиц и муниципальных образований. Чтобы понять истоки того и другого, важно учитывать стремление городов и поселений к самоуправлению путем решения местных вопросов (они его добивались по жалованным королевским грамотам — хартиям) и доктринальную концепцию естественных и искусственных административно-территориальных единиц.

Естественные территориальные публично-правовые образования возникали как небольшие единицы, поселения, общины, и люди сами выбирали своих управленцев. Более крупные публично-правовые образования, на которые делилась территории государства (губернии, волости и др.), а также единицы среднего (районного) звена создавались «искусственно» актами главы государства или правительства. В наиболее крупных административно-территориальных единицах, а также в единицах среднего звена выборные органы могут быть, а могут и отсутствовать (и в этом случае нет самоуправления).

Низовые административно-территориальные единицы с выборными органами и другими элементами местного самоуправления обычно называют общинными муниципальными объединениями, а единицы средней и высшей ступеней — региональными муниципальными образованиями. Если местное управление в последних отсутствует, они остаются административно-

территориальными единицами, управляемыми чиновниками общей компетенции, назначенными «сверху».

*Государственное управление на местах* — это форма реализации государственной власти или в некоторых федерациях — государствовподобной публичной власти субъекта федерации (например, некоторых землях Германии). Также управление осуществляется назначенными государством или субъектом федерации управлениями, отделами министерств на местах.

*Местное самоуправление* — это реализация публичной власти местного (муниципального) территориального публично-го коллектива. Местное самоуправление — это самостоятельное и под свою ответственность решение населением, избранными им органами вопросов местного значения (они перечисляются обычно в законах об основах местного самоуправления или о местном самоуправлении). Для этого территориальный публичный коллектив создает муниципальное образование, которое как юридическое лицо публичного права и как юридическое лицо частного права имеет свою собственность, принимает свой местный бюджет, избирает свои органы, вступает в договорные отношения и т. д.

Длительное время местное самоуправление существовало на уровне поселений (городов). Именно их выборные органы назывались муниципалитетами. Теперь местное (муниципальное) самоуправление существует на среднем (районном) и более высоком (областном) уровнях. Самоуправление на низовом уровне нередко условно называют общинным самоуправлением, на более высоких уровнях — региональным.

Не существует местного самоуправления в странах, поддерживающих идеи мусульманского фундаментализма (в 2005 г. в некоторых городах Саудовской Аравии созданы частично избранные, частично назначенные советы).

В наиболее крупных административно-территориальных единицах (реже в единицах среднего звена) *государственное управление осуществляют*:

1) назначенные органы общей компетенции (губернаторы в Индонезии, Финляндии и др.) с совещательными советами при них. В этом случае вопросы государственного и местного

значения в рамках крупной административно-территориальной единицы не разделены;

2) назначенные органы общей компетенции (префекты, регидоры и др.). Наряду с ними имеются выборные органы местного управления с решающими полномочиями по вопросам местного значения;

3) делегатуры (отделы и др.) министерств, имеющие отраслевую компетенцию. Но их руководители подчинены губернатору, префекту.

Существует несколько видов органов *общинного самоуправления*. На низовом уровне (например, в Великобритании — в поселениях, в которых не более 150 жителей) органами местного самоуправления могут быть: сельский сход граждан-избирателей и постоянно проживающих в селении неграждан и староста, избираемый сходом. Сход решает главные вопросы местной жизни: о строительстве и ремонте дорог, мостов местного значения; противопожарной охране; санитарии и др. Собрание деревни может избрать не только единоличного главу сельской администрации, но и коллективный орган (совет, комитет, правление).

В более крупных общинах прямым голосованием избирается совет, который обладает правами юридического лица, распоряжается бюджетом, собственностью общины. В сферу его полномочий входят вопросы образования, здравоохранения, санитарии, строительства, муниципального жилья для бедных слоев населения, ремонта дорог и др. Свои полномочия советы осуществляют на периодически созываемых сессиях.

В советах создаются постоянные комитеты (комиссии) двух видов: 1) вспомогательные (готовят проекты решений, осуществляют контроль и проч.); 2) отраслевого управления (в Великобритании и др.). В их состав включается определенное число экспертов по профилю работы комитетов. Они принимают обязывающие решения, а на пленарных заседаниях совета разрабатываются рекомендации (указания) комитетам.

Возглавляет общинное муниципальное образование *мэр, бургомистр* и другие должностные лица, избираемые советом или населением. Мэр занимается непосредственной управленческой деятельностью, вопросами местного значения. Во многих

странах после избрания мэра утверждается «сверху» (обычно министерством внутренних дел) как представитель государственной власти в общине. В этом качестве он решает некоторые вопросы государственного характера. Иногда непосредственно гражданами или советом избираются также другие должностные лица местного самоуправления (казначей, лицо, ответственное за охрану порядка, и др.). Возможен наем советом специалиста-управленца (менеджера).

Формами осуществления местного самоуправления в общине являются также местные референдумы, народная правотворческая инициатива, публичные слушания и др.

Работа депутата органа местного самоуправления, в отличие от работы парламентариев, не оплачивается (оплачивается лишь работа освобожденных работников: председателя совета, секретаря и др.), но в ряде стран (в Великобритании, США, Японии) члены совета получают вознаграждение за каждое участие в заседании. Работа экспертов, включенных в постоянные комиссии по управлению, оплачивается.

В странах Африки, Океании в управлении на местах участвуют родовые, племенные вожди.

### ***1.13.2. Органы общинного самоуправления и управления***

В ряде стран на региональном уровне (в единицах районного, областного звена) органами управления являются только назначенные чиновники (губернаторы, управители и др.). Представительных органов, избираемых населением, в такой административно-территориальной единице нет. Таким образом, в данном случае осуществляется местное государственное управление. При назначаемом из центра чиновнике может создаваться совещательный орган. Так, в Финляндии советы избираются только в общинах (муниципальных образованиях).

В региональных муниципальных образованиях (территориальных публичных коллективах среднего звена) одновременно действуют избранные советы и назначенные «сверху» представители государственной власти (во Франции и др.). Существуют

чиновники, подчиненные представителю государственной власти, и служащие местного самоуправления, подчиненные избранному председателю совета. Председатель совета — глава муниципальной исполнительной власти.

В регионах (особенно областного звена) существует тройная система: избранный совет, его коллегиальный исполнительный орган (джунта в Италии) и назначенный правительственный комиссар (делегат правительства в автономных образованиях). Последний следит за тем, чтобы действия совета и джунты были законны, в некоторых странах визирует их акты.

В ряде испаноговорящих стран избираются и советы, и представители государственной власти. Последние, однако, становятся такими представителями только после избрания их председателями местных советов. В данном случае весь исполнительный аппарат возглавляет председатель совета, он же — представитель государства (префект), но предметы ведения между представителем государства и советом разграничены.

В административно-территориальных единицах, которые в отдельных странах служат лишь «надстройкой» над общинами (муниципальными образованиями), их совет состоит из представителей муниципальных советов (например, в графствах Канады).

### ***1.13.3. Системы органов местного самоуправления и управления***

Различаются четыре основные системы организации публичной власти на местах: англосаксонская, романо-германская (континентальная), латиноамериканская (иберийская) и система советов.

В соответствии с *англосаксонской системой* организации публичной власти на местах для решения местных вопросов на низовом уровне (в приходах, таунах) созывается сход или избирается совет, на региональном уровне (в графствах, округах) избирается совет. Наряду с ним население избирает некоторых должностных лиц — шерифа, атторнея, являющегося представителем данной административно-территориальной единицы

в суде, казначея и др. Мэры избираются либо гражданами, либо советами. В первом случае это «сильный» мэр, получивший свою должность непосредственно от избирателей и нередко даже обладающий правом наложения вето на решения совета, во втором — «слабый», во многом зависящий от совета, его избравшего.

В *романо-германской (континентальной) системе* (Италия, Польша, Турция и др.) на общинном уровне существуют только выборные органы местного самоуправления — совет и мэр (бургомистр), избранный населением или советом. В некоторых городах совет нанимает менеджера — специалиста по управлению. Никаких назначенных сверху администраторов — представителей государственной власти в общинном (низовом) звене нет.

В региональных («искусственных») единицах при использовании данной системы дело обстоит иначе. Существует два основных варианта управления «искусственными» административно-территориальными единицами. В соответствии с первым вариантом в некоторых административно-территориальных единицах областного или районного звена, которые не рассматриваются как территориальные публичные коллективы, действуют только назначенные центром чиновники — органы государственной власти (губернаторы в Турции, Финляндии). В соответствии со вторым вариантом в более крупных административно-территориальных единицах (региональных муниципальных образованиях) одновременно действуют назначенные из центра чиновники общей компетенции, являющиеся представителями президента, правительства, министра внутренних дел (Венгрия, Румыния). Представитель центра контролирует местное самоуправление, но только с точки зрения законности принимаемых решений; оспорить акты местного самоуправления он может в местном административном суде.

При *латиноамериканской (иберийской) системе* население административно-территориальных единиц (в том числе муниципий) избирает совет и главное должностное лицо данной административной единицы (регидора, префекта, мэра); иногда избирается коллегия должностных лиц. Регидор одновременно является председателем муниципального совета и утверждается

правительством (министром внутренних дел) как его представитель в данной административно-территориальной единице.

*Система советов* в странах тоталитарного социализма принципиально отличается от рассмотренных выше систем. Совет и избираемый им исполнительный комитет считаются органами государственной власти, а не местного самоуправления.

Свои особенности существуют в местном управлении и в элементах самоуправления во многих мусульманских странах. Они связаны с ролью местной аш-шуры, методами консультаций и теологическими (религиозными) подходами.

#### ***1.13.4. Государственный контроль в отношении местного самоуправления***

Контроль государственной власти над местным самоуправлением осуществляется в различных формах: инспектирования и указания со стороны министерств, издания министерских циркуляров, приостановления и отмены актов органов местного самоуправления (в случае противоречия закону, обычно только по решению суда); наложения взысканий на тех муниципальных служащих, которые обязаны согласовывать свои действия с государственными чиновниками; смещения мэров, роспуска совета (по решению государственных органов, принятому на основе судебного решения) и т. д.

Принято различать *собственно контроль* (проверку представителями государства, административными судами законности актов местного самоуправления, финансовый контроль использования субсидий, выданных вышестоящими органами) и *административное вмешательство* (неутверждение некоторых муниципальных служащих на ключевые посты).

Наиболее строгими формами административного вмешательства являются: приостановление деятельности муниципального совета и мэра, роспуск совета и смещение мэра с должности президентом или правительством при неоднократном нарушении законов или по причине их неработоспособности — такие факты должны быть предварительно установлены судом.

## Контрольные вопросы и задания

1. В чем состоит значение местного самоуправления в системе публичного управления?
2. Как соотносятся понятия «местное управление» и «местное самоуправление»?
3. Какие уровни публичной власти могут соответствовать местному управлению?
4. Какие теории обоснования местного самоуправления вам известны?
5. Аргументируйте необходимость местного самоуправления с учетом формы правления.
6. Какие формы осуществления местного самоуправления в зарубежных государствах вы знаете?
7. Каковы взаимоотношения между основными органами муниципальной власти?
8. Перечислите и охарактеризуйте основные системы местного самоуправления в зарубежных государствах.

## Библиографический список

### *Основная литература*

1. *Комкова, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2011. — С. 151—163.
2. *Конституционное право зарубежных стран* : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 415—440.
3. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки *ONLINE*. — Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### *Дополнительная литература*

1. *Автономов, А. С.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. / А. С. Автономов. — Москва : Велби : Проспект, 2005. — 552 с.
2. *Андреева, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Г. Н. Андреева. — Москва : Эксмо, 2005. — 656 с.
3. *Жакке, Ж.-П.* Конституционное право и политические институты : пер. с фр. / Ж.-П. Жакке. — Москва : Юрист, 2002. — 365 с.
4. *Ковалев, И. Г.* «Новые лейбористы» и разработка проектов реформирования британской Палаты лордов в конце 80-х — первой половине 90-х годов XX века / И. Г. Ковалев. // История государства и права. — 2008. — № 13. — С. 33—36.
5. *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учеб. / рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. А. Страшун. — 4-е изд., обновл. и дораб. — Москва : Норма, 2005. — 896 с.
6. *Тимофеев, Н. С.* О смысле современных моделей местного самоуправления / Н. С. Тимофеев // Конституц. и муницип. право. — 2013. — № 7. — С. 14—20.
7. *Черкасов, А. И.* Демократия и эффективность в системе местного управления зарубежных стран / А. И. Черкасов // Там же. — С. 69—75.
8. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

## 2. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

### 2.1. Основы конституционного права США

- 2.1.1. Конституция.
- 2.1.2. Основы правового статуса личности.
- 2.1.3. Правовое регулирование общественных объединений.
- 2.1.4. Правовое регулирование институтов непосредственной демократии.
- 2.1.5. Законодательная власть.
- 2.1.6. Исполнительная власть.
- 2.1.7. Судебная власть.
- 2.1.8. Американский федерализм.
- 2.1.9. Местное самоуправление и управление.

#### *2.1.1. Конституция*

*Конституция США* была принята в 1787 г. в г. Филадельфии конвентом (учредительным собранием), состоявшим из представителей штатов — государств, которыми провозгласили себя в 1776 г. в ходе борьбы за независимость британские колонии в Северной Америке. В 1777 г. 13 штатов создали Конфедерацию США.

Филадельфийский конвент, принявший Конституцию США, был создан в обстановке острого недовольства народа внутренней политикой Конфедерации. Конвент создал единое государство — Федерацию США.

*Важнейшими конституционными документами США* являются также Декларация независимости 1776 г. и поправки к Конституции (особенно Билль о правах 1789 г.). Декларация независимости 1776 г. заявила о независимости от Британской короны, исходя из концепции естественных прав, она закрепила

некоторые неотъемлемые права человека, в том числе на жизнь и свободу, впервые провозгласила коллективное право народа на восстание против угнетения.

Конституция США — первая в истории писаная конституция государства. Она оказала влияние на конституции многих стран мира. Эта конституция закрепила образование суверенного федеративного государства, провозгласила принцип народного суверенитета, установила приоритет федерального права над правом штатов. Вместе с тем Конституция имела исторически ограниченное действие и реакционный характер: закрепляла рабство негров (до 1865 г.), лишала избирательных прав женщин (до 1919 г.). Во многих вопросах Конституция США имеет пробелы. Это касается, прежде всего, положения об основах общественного строя, о социально-экономических правах.

Вопросы конституционного права регулируются также конституциями штатов, которые более подвижны и детальны. Они должны соответствовать Конституции США, но вместе с тем содержат многие важные институты конституционного права, которых нет в Основном законе США (о социально-экономических правах, об отзыве депутатов законодательных собраний штатов и избранных должностных лицах, о референдуме, народной законодательной инициативе, положениях о партиях и др.).

Особое значение для конституционного права имеют решения Верховного суда США, который путем толкований без изменения текста Конституции США создает новые конституционные доктрины («живая конституция»).

США по форме правления являются президентской республикой, по форме государственно-территориального устройства — относительно централизованной Федерацией, страной с демократическим государственным режимом.

*Поправки* к Конституции США могут быть приняты  $\frac{2}{3}$  членов каждой из обеих палат высшего законодательного органа — конгресса либо специальным конвентом, созданным по инициативе  $\frac{2}{3}$  штатов (случаев такого созыва не было); и они подлежат ратификации (утверждению) законодательными собраниями  $\frac{3}{4}$  штатов либо конвентами  $\frac{3}{4}$  штатов, созданными по решению Федерального конгресса (на деле, ратификацию осуществляют законодательные собрания штатов).

Впервые Конституция США была дополнена Биллем о правах (первые 10 поправок), закрепляющим важнейшие политические и личные свободы. Этот Билль был принятым в 1789 г. и ратифицирован требуемым числом штатов в 1791 г. Принципиальное значение имеют три поправки (XIII—XV), принятые после Гражданской войны 1861—1865 гг. Они отменяли рабство, признавали негров-рабов гражданами США, предоставляли им избирательные права и содержали общий принцип расового и национального равноправия граждан.

Поправки к конституциям штатов принимаются  $\frac{2}{3}$ ,  $\frac{3}{5}$  или простым большинством голосов в полутора десятках штатов, но в последнем случае они затем подлежат утверждению на референдуме.

Конституционный контроль осуществляют общие суды, а окончательное решение по федеральным актам принимает Верховный суд США, по актам штатов — обычно верховные суды штатов, но и в последнем случае по жалобе стороны Верховный суд США может принять окончательное решение.

### ***2.1.2. Основы правового статуса личности***

Различаются права граждан США и националов, живущих на территориях (например, на Виргинских островах) или в ассоциированных штатах (Пуэрто-Рико и др.). США активно защищают своих граждан и националов, но последние не участвуют в выборах конгресса и президента США.

Конституционное регулирование прав человека в США исходит из идеи естественных прав, их предполагают существующими от рождения, и Конституция запрещает их ограничение.

*Социально-экономические права* (на труд, отдых, образование, жилище и т. д.) не считаются фундаментальными и не обеспечиваются судебной защитой, защищаются только производные от них субъективные права.

Эти пробелы заполняются отдельными федеральными законами, конституциями и законами штатов (о восьмичасовом рабочем дне, минимальном размере оплаты труда, прожиточном минимуме, потребительской корзине, пенсиях, ежегодном отпуске, забастовках и др.).

В последние десятилетия претерпело изменение отношение к личным правам человека. Судами сформулирована новая доктрина: обязанность сообщать государственным органам сведения о личной жизни человека, если этого требуют общественные интересы (в дополнение к доктрине о возможности постороннего вмешательства в личную жизнь человека, особенно если он занимает определенную должность или общественное положение, в государственных или общественных интересах).

Приняты законы (Патриотический акт США 2001 г. и др.), ограничивающие права граждан в целях борьбы с терроризмом. Созданы также специальные органы, которые имеют полномочия прослушивать переговоры, задерживать лиц, обыскивать жилье граждан в их отсутствие, проверять личные данные по месту работы и т. д.

### ***2.1.3. Правовое регулирование общественных объединений***

В США существуют сотни тысяч некоммерческих объединений граждан, действующих на федеральном уровне и в масштабах штатов. Не все они участвуют в политической жизни страны. Партий в США около 200, но на деле решающее значение в политической жизни государства имеют две политические партии: *Республиканская* и *Демократическая*, созданные еще в XIX в. Фактически лишь эти партии представлены в парламенте, только они имеют реальные шансы победить на выборах президента США.

Обе партии не имеют постоянных программ — они принимают лишь предвыборные манифесты, и то главным образом в год выборов президента, как правило, не требуют постоянного членства (членами партии считаются все, кто голосовал на выборах за кандидатов данной партии) и не собирают обязательные взносы.

Национальные (общезакономеральные) съезды партий созываются один раз в четыре года для выдвижения кандидатуры на должность президента (фактически выдвигается кандидатура,

одобренная в большинстве штатов на первичных партийных собраниях — выборах-праймериз).

Партийными собраниями (праймериз) могут считаться голосования по выдвижению кандидатов от партий на какую-либо должность в государстве, штате, органе местного самоуправления. На такое собрание могут прийти все желающие, нужно только заявить, что и в прошлом году (или в прошлый раз) они тоже участвовали в таком собрании.

Обе партии пользуются привилегиями в избирательной борьбе. Выдвинутые ими кандидаты регистрируются автоматически, тогда как кандидаты других партий или независимые кандидаты, чтобы баллотироваться, должны получить на первичных выборах определенное количество голосов или собрать определенное количество подписей избирателей (от 3 до 5 % в зависимости от штата).

Общезональными считаются также небольшие по численности партии: Коммунистическая партия, Международная партия зеленых, Социалистическая партия труда, Американская независимая партия, Прохибиционистская партия, Либертарианская партия и проч. Эти партии функционируют не во всех штатах. Для участия в выборах время от времени создаются другие партии, регистрируемые в судах штатов.

Конституция США о партиях не упоминает. Федеральных законов общего характера о партиях нет. Закон 1974 г. регулирует вопросы финансирования партий и других объединений во время выборов. В отдельных штатах есть законодательство, определяющее порядок организации и деятельности партий, основы их организационной структуры в основном в связи с выборами. В некоторых штатах действует законодательство, запрещающее деятельность партий и организаций, считающихся экстремистскими.

Большое влияние на политику государства, особенно экономическую, оказывают *предпринимательские союзы*, действующие в различных формах (отраслевые и национальные ассоциации, торговые палаты и др.). В общезональном масштабе действуют Национальная ассоциация промышленников, включающая руководителей около 25 тыс. промышленных фирм, и Торговая палата, членами которой состоят более 3,6 тыс.

местных торговых палат и масса других более мелких ассоциаций. Специальных законов об этих ассоциациях нет.

*Профессиональные союзы США* строятся частично по цеховому признаку (в основном входящие в Американскую федерацию труда), а частично по производственному признаку (Конгресс производственных профсоюзов). Они немногочисленны (в США в профсоюзах состоит менее  $\frac{1}{5}$  части всех работающих по найму). Федерального закона о профсоюзах в США нет, лишь некоторые аспекты их правового положения регулируются законами: запрет на политическую деятельность, признание права на заключение коллективных договоров с работодателями, на организацию забастовок, ограничение забастовок на предприятиях национального значения (президент США может отсрочить забастовку на «период охлаждения» — до 80 дней).

В США существует несколько *фермерских организаций*, которые в основном заняты тем, что стремятся удерживать высокие цены на сельскохозяйственную продукцию, и в политической жизни участвуют преимущественно в качестве групп давления на законодательную власть.

Действует множество *церковных общин* (в США 98 % населения — верующие). Важной группой давления в США являются *лоббисты*. В США действует закон о лоббизме. Регистрация и определенная открытость лоббизма позволяют осуществлять общественный контроль за тем, в чьих интересах принимается тот или иной закон.

#### ***2.1.4. Правовое регулирование институтов непосредственной демократии***

Институты непосредственной демократии частично регулируются, с одной стороны, *Конституцией США*, и с другой — *федеральным законодательством*. Народная законодательная инициатива, референдумы и отзыв используются на уровне штатов.

В США выборы регламентируются в основном *законодательством штатов*, поскольку Конституция передает вопросы о требованиях к избирателям на их усмотрение. Однако вопросы избрания конгресса и президента регулируются Конституцией

США, и Федерация неоднократно вмешивалась в регулирование выборов.

Выборы являются *всеобщими* (ценз оседлости составляет 30 дней для избирателей на президентских выборах и от 1 до 30 дней — для других выборов — по законодательству штатов). Выборы *равные*. Один раз в 10 лет пересматривается количество членов конгресса, избираемых от каждого штата.

Выборы во все представительные органы *прямые*, но президент и вице-президент США избираются путем косвенных выборов. Избирательные округа на выборах в палату представителей являются одномандатными, в сенат — многомандатными (от каждого штата избираются два сенатора, выдвинутые той или иной партией).

Центрального органа по проведению выборов в США не существует. Федеральная избирательная комиссия, созданная в 1970-х гг., в основном наблюдает за исполнением законов о расходах на федеральных выборах, а также регистрирует кандидатов для президентских выборов. Комиссия по обеспечению выборов занимается внедрением новых технологий и подбором лиц для работы в участковых избирательных комиссиях. Организацией выборов ведает секретарь штата (обычно это выборная гражданами штата должность) либо избирательная комиссия, создаваемая губернатором из представителей партий, выдвинувших кандидатов, а участковая комиссия состоит из оплачиваемых добровольцев.

В штатах США, в муниципальных образованиях избирается много должностных лиц, нередко сразу замещается 15—30 должностей, на которые претендует множество кандидатов.

Кандидаты в конгресс, на должность президента, кроме наличия политических и гражданских прав, должны соответствовать дополнительным условиям: определенный возраст, гражданство по рождению, постоянное проживание на территории США (для сенатора — не менее 9 лет, для кандидата на должность президента — 14 лет). Кандидат в члены конгресса должен проживать в том избирательном округе, от которого баллотируется.

Кандидаты в представительные органы или на какую-либо должность в государственном аппарате выдвигаются по-раз-

ному: на партийных съездах (конвентах), общих собраниях партийных фракций в конгрессе, на так называемых праймериз — первичных выборах, где избиратели, считающие себя членами той или иной партии, путем голосования определяют кандидата.

Кандидат может быть выдвинут также путем самовыдвижения и сбора подписей избирателей (в некоторых штатах до 5 % от числа избирателей). Вместо сбора подписей можно внести регистрационный залог, который, в отличие от избирательного залога, не возвращается.

Победитель на выборах определяется на основе мажоритарной системы относительного большинства (президент и вице-президент — на основе абсолютного большинства выборщиков). В некоторых штатах действует пропорциональная система. Какого-либо обязательного процента явки избирателей не существует, выборы признаются состоявшимися при любом количестве голосующих.

*Финансирование предвыборной агитации* кандидатов осуществляется из разных источников: из фондов, создаваемых за счет собственных средств и пожертвований, средств государственного бюджета (на президентских выборах кандидаты от двух главных партий получают около 50 млн долл. каждый).

В США голосуют в рабочий день. Не во всех штатах есть законы, обязывающие отпускать работников на голосование, и не во всех штатах есть законы, запрещающие делать за это вычеты из заработной платы. Большинство избирателей голосуют с помощью электронных избирательных машин.

*Отзыв* избранных лиц (членов законодательных собраний штатов, муниципальных представительных органов и некоторых должностных лиц) предусмотрен только в отдельных штатах. Для постановки вопроса об отзыве в разных штатах нужно собрать от 12 до 30 % подписей избирателей.

В штатах и муниципальных образованиях проводят обязательные (для принятия учредительных документов), факультативные и петиционные *референдумы* (для проведения референдума надо собрать подписи, в некоторых штатах до 30 % зарегистрированных избирателей).

## 2.1.5. Законодательная власть

*Конгресс США* состоит из двух палат: палаты представителей и сената. *Палата представителей* состоит из 435 депутатов и избирается на два года по одномандатным округам (обычно баллотируются два кандидата: от Демократической и Республиканской партий), кроме того, в состав палаты входят несколько представителей от территорий США, не являющихся штатами (без права решающего голоса).

Сенаторы в *сенат* избираются сроком на шесть лет — по два от каждого штата (обычно баллотируются списки из двух лиц от двух основных партий); действует принцип ротации:  $\frac{1}{3}$  сенаторов обновляются каждые два года. Конгрессмены и сенаторы в США обычно переизбираются много раз.

Члены палаты представителей и сенаторы не могут быть досрочно отозваны избирателями, пользуются депутатским иммунитетом и ограниченным депутатским иммунитетом (неприкосновенность только во время сессии, по пути на сессию и обратно), но за измену, тяжкие уголовные преступления и нарушение общественного порядка они могут быть арестованы и в этот период.

Членам конгресса запрещается: выполнять оплачиваемую работу во время сессий (вне сессии посторонние доходы не могут превышать 15 % депутатского жалования в год), принимать подарки стоимостью более 100 долл.

Каждая палата создает свои руководящие и внутренние органы. Заседаниями палаты представителей руководит спикер (представитель партийной фракции большинства), в сенате председательствует вице-президент (в период его отсутствия может быть избран временный председатель из фракции большинства). Спикер пользуется большими полномочиями и вправе применять меры взыскания к депутатам. Председатель сената существенных полномочий не имеет. Обсуждения в сенате проходят на основе саморегулирования, лишь решением  $\frac{3}{4}$  голосов сенаторов выступление можно ограничить одним часом.

Конгресс создает из своих членов профильные комитеты и несколько объединенных комитетов общих палат (по экономике, налогообложению и др.). Министры представляют в ко-

митеты ежегодные отчеты о работе их ведомств. Кроме того, создаются временные комиссии, в том числе следственные.

Особую роль играет *комитет всей палаты*. Эта юридическая фикция означает, что любая палата преобразует себя в комитет в целях обсуждения по упрощенной процедуре срочных или бесспорных законопроектов.

В обеих палатах конгресса имеются партийные фракции большинства и меньшинства, возглавляемые лидерами, избранными на собраниях фракции.

При конгрессе действует множество административно-технических и вспомогательных служб. Их общий штат превышает 20 тыс. человек.

У конгресса имеются *общие полномочия*, которые могут быть реализованы лишь при принятии согласованных решений обеими палатами. Только так может быть принят закон: обе палаты равноправны, причем права вето у верхней палаты нет. Каждая палата обладает своими специальными полномочиями: например, палата представителей может возбудить обвинение в порядке импичмента против определенных федеральных должностных лиц.

К общим полномочиям конгресса относятся: установление и взимание налогов, пошлин, сборов на территории США; решения о займах, об уплате государственного долга, чеканка монеты; расходование государственного бюджета; вопросы торговли с иностранными государствами и между штатами; установление единиц мер и весов; регулирование деятельности почтовых служб; обеспечение обороны США; создание в штатах милиции (национальной гвардии) для исполнения федеральных законов, отражения вторжений и подавления мятежей и т. д.

В Конституции полномочия конгресса перечислены исчерпывающим образом, но Верховный суд США часто расширяет указанный перечень, исходя из доктрины подразумеваемых полномочий.

В соответствии с решениями Верховного суда США конгресс может делегировать законодательные полномочия исполнительной власти.

Ежегодно созывается одна сессия. Длится она обычно семь-восемь месяцев (с перерывами). Главной формой деятельности

конгресса является *законодательствование*. Законодательная инициатива принадлежит членам обеих палат. Для ускорения прохождения закона текст законопроекта обычно вносят в обе палаты их члены (отсюда двойное название некоторых законов — по фамилиям лиц, внесивших законопроект). Президент имеет исключительное право вносить законопроект о бюджете. На деле политика в области законодательства определяется ежегодными посланиями президента конгрессу, а депутаты конгресса нередко вносят законопроекты по поручениям исполнительной власти.

При обсуждении законопроекта применяется три чтения (в США первое чтение имеет формальный характер); между первым и вторым чтением над законопроектом работает профильный постоянный комитет. В ходе обсуждения важных законов соответствующий постоянный комитет организует парламентские слушания, но окончательно вопрос о включении билля (законопроекта) в повестку дня решает особый комитет (состоит из руководителей конгресса, представителей фракций и др.).

Законы в США подразделяются на *публичные* (общего характера) и *частные* (индивидуального действия — это обычно акты о выплатах из казны, об иммиграции, о натурализации, о разрешении министру продать крупное государственное имущество и др.). Конгресс принимает в среднем 300—900 законов в год, подавляющее большинство из них частные.

### ***2.1.6. Исполнительная власть***

Согласно Конституции, исполнительную власть в Федерации осуществляет *президент*. Совета или кабинета министров в точном значении этого понятия в США нет. Министры выполняют роль советников президента и не образуют правительства — это его совещательный орган. Сказанное отнюдь не означает, что министры не имеют исполнительной власти по вопросам, отнесенным к их ведению. Однако они осуществляют такую власть на основе делегирования им полномочий президентом.

Совещательным органом президента является также созываемый Совет губернаторов штатов.

Под руководством президента, помимо министерств, работают различные ведомства («независимые агентства» и др.), некоторые из них имеют более важный статус, чем министерства (например, Совет национальной безопасности или ФБР). Создание и упразднение министерств и важных «независимых агентств» осуществляется законами конгресса.

Президент и вице-президент США избираются (в паре косвенным путем) выборщиками сроком на четыре года (кандидатура вице-президента предлагается кандидатом в президенты, и за обе кандидатуры избиратели голосуют одновременно). Одно и то же лицо не может быть избрано президентом более двух раз подряд.

Условия активного избирательного права при выборах президента и вице-президента те же, что и на выборах в конгресс, но избиратели голосуют не за кандидата, а за выборщиков президента.

Кандидат в президенты сначала выдвигается партией на первичных партийных выборах (праймериз) как кандидат от партийной организации штата на национальный съезд той или иной партии или путем самовыдвижения и сбора подписей. Кандидат, получивший большинство голосов в большинстве штатов, обычно без выборов официально выдвигается кандидатом в президенты на съезде партии. Кандидатам, не принадлежащим к двум главным партиям, необходимо собрать подписи и т. п.

Выборы главы государства проходят в первый вторник после первого понедельника ноября високосного года. Избиратели голосуют за список выборщиков своего штата, представляющих ту или иную партию (в том числе за список выборщиков независимого кандидата). В каждом штате должно быть избрано столько выборщиков, сколько соответствует количеству конгрессменов и сенаторов, избираемых от данного штата. Три выборщика избираются также от округа Колумбия (всего выборщиков 538 человек). Каждый штат составляет один избирательный округ, список выборщиков определяется партийным конвентом штата.

Избиратели голосуют в целом за весь список выборщиков. При подсчете голосов избирателей за список используется мажоритарная система относительного большинства.

После того как выборщики избраны, они голосуют за кандидатуру президента. Формально выборщик вправе голосовать за любую кандидатуру, но фактически его голосование предопределяет партийная принадлежность. Поэтому, когда становится известно количество выборщиков от той или иной партии, считается, что выборы президента фактически состоялись (предрешены), и проигравший кандидат поздравляет соперника. Однако юридически выборщики еще должны проголосовать в столицах своих штатов. Документы пересылаются в Вашингтон председателю сената. Результаты суммируются и оглашаются в присутствии членов конгресса. Избранным считается кандидат, получивший абсолютное большинство голосов выборщиков, т. е. не менее 270. Если ни один кандидат не получил абсолютного большинства голосов, то президента избирает палата представителей, а сенат — вице-президента из числа трех кандидатов, получивших большинство голосов выборщиков.

Согласно Конституции США, *президент США* обеспечивает выполнение законов и определяет полномочия всех должностных лиц Федерации. Эта формулировка позволила расширить полномочия исполнительной власти путем применения принципа подразумеваемых в Конституции полномочий. Также конгресс может делегировать президенту чрезвычайные полномочия.

Конституция содержит также детализацию полномочий президента США: он представляет государство внутри страны и в международных отношениях, вправе заключать международные договоры; он является главнокомандующим вооруженными силами и национальной гвардией.

Президент имеет особые полномочия по отношению к конгрессу: он обращается к нему с ежегодными посланиями о положении страны, с бюджетными посланиями; рекомендует принятие определенных законов; созывает на чрезвычайные сессии; промульгирует законы и имеет право отлагательного вето, которое преодолевается обеими палатами ( $2/3$  голосов присутствующих в каждой).

Для подписания закона президенту дается 10 дней. Если в это время он не подпишет закон и не вернет его в конгресс со своими замечаниями, закон вступает в силу без подписи президента.

Президент назначает высших должностных лиц, послов, федеральных судей и других лиц с согласия сената (достаточно простого большинства). Президент несет ответственность за подготовку и исполнение государственного бюджета, представляет соответствующие документы конгрессу. Он имеет право помилования, отсрочки приговоров, награждения медалями, другими знаками отличия. Для реализации своих полномочий президент издает указы, исполнительные приказы, директивы и другие акты. Многие из них имеют нормативное значение.

Президент вправе временно передать исполнение своих обязанностей вице-президенту.

Президент США политической ответственности перед конгрессом не несет, но может быть отстранен им от должности в порядке импичмента, если будет признан виновным в измене, во взяточничестве, в других тяжких преступлениях. Эту процедуру возбуждает палата представителей конгресса, она же формулирует обвинение, принимаемое большинством голосов общего состава палаты.

Документ, содержащий обвинение, передается в сенат, который рассматривает дело по существу по правилам уголовного процесса и принимает решение. Дело рассматривается под председательством председателя Верховного суда США. Решение сената об отстранении президента от должности принимается тайным голосованием, при этом требуется не менее  $\frac{2}{3}$  голосов от списочного количества сенаторов. Если президент отстранен, он может быть привлечен к ответственности за преступление как обычное лицо.

В порядке импичмента могут быть смещены также некоторые высшие должностные лица — вице-президент, министры, послы, федеральные судьи, губернаторы штатов и др.

Против президента, не только как представителя государства, но и как физического лица, может быть обращен гражданский иск. В соответствии с решением Верховного суда 1997 г. президент может быть вызван в суд для дачи показаний.

*Кабинет президента США* существует по обычаю. В его состав входят министры и лица, которым президент предоставил этот ранг. Командующие тремя родами войск тоже имеют ранг министра, но в состав кабинета не входят.

Членов кабинета президент назначает из числа членов своей партии. Наряду с министрами большую роль в управлении государством играют руководители других ведомств; некоторые из них (помощник президента по национальной безопасности, директор ЦРУ и др.) даже более влиятельны, чем министры.

Количество различных ведомств при президенте достигает нескольких сот, из них административными полномочиями обладают около 60. Наиболее важные из них (совет национальной безопасности, совет по экономической политике и др.) возглавляет он сам.

Юридическим советником президента и других высших органов является генеральный атторней (прокурор) и одновременно представитель власти (государственный адвокат), он же — министр юстиции.

### **2.1.7. Судебная власть**

В США существуют две судебные системы: федеральная и штатов. Обе они возглавляются верховными судами соответственно Федерации и каждого штата. Федеральная судебная система в соответствии с Законом о судоустройстве 1789 г. состоит из трех звеньев: Верховного суда США, апелляционных судов (их 13, включая Федеральный апелляционный суд) и окружных судов в специальных судебных округах (их 94, включая 5 на федеральных территориях). Федеральные суды создаются по решению конгресса, судьи назначаются президентом с согласия сената и остаются в должности, пока ведут себя безупречно (практически пожизненно).

Уголовные и гражданские дела с применением федеральных законов рассматривают *окружные суды* общей юрисдикции в качестве судов первой инстанции. Они же рассматривают крупные правонарушения (в том числе в некоторых штатах гражданские) в качестве судов присяжных. Их несколько (ино-

гда один) в каждом штате. В округах имеются также специальные суды: налоговые, таможенные, претензионные по искам к федеральным властям и др.

Федеральные *апелляционные суды* (один на три — восемь штатов) рассматривают жалобы на решения окружных, налоговых и претензионных судов.

Главную роль в судебной системе страны играет *Верховный суд США*. Он состоит из девяти членов, которые, включая председателя, назначаются президентом США с согласия сената. Верховный суд служит первой инстанцией по делам, где стороной являются дипломаты иностранных государств или штатов, но в основном он выступает как апелляционная инстанция с элементами кассации. Верховный суд получает около 5 тыс. обращений в год, но успевает рассмотреть половину из них. С 1803 г. Верховный суд на основе судебного прецедента осуществляет конституционный контроль, будучи последней и решающей инстанцией.

Верховный суд США устанавливает нормы общего права (судебные прецеденты). Верховный суд США осуществляет только последующий судебный контроль (как и остальные суды, для которых он является решающей инстанцией) и в связи с рассмотрением конкретного судебного дела.

В системе федеральных судов имеются специальные суды, которые рассматривают дела, вытекающие из административных споров (претензионных, налоговых), но системы административных судов в США нет. После террористического акта 2001 г. президент США учредил федеральные *военные трибуналы* для судов над иностранными террористами.

подавляющее большинство дел рассматривают суды штатов. В каждом штате это особая система во главе с верховным судом штата, суды штатов разнообразны. Есть общие суды, мировые судьи, полицейские суды (по уголовным делам), множество специальных судов и судей.

Суды штатов формируются по-разному: судьи избираются населением, назначаются губернаторами, мэрами городов, муниципальными властями, председателями вышестоящих судов. Список присяжных заседателей обычно составляется муниципальными органами при участии различных объединений граждан.

дан, а для рассмотрения конкретного дела присяжные определяются путем жеребьевки.

В учреждениях есть *административный судья* (сотрудник учреждения или человек, который может быть и не сотрудником учреждения), назначаемый начальником учреждения. Если его решение не опротестовано в общий суд или не отменено начальником учреждения, оно становится окончательным. Административный судья может: принимать меры в отношении граждан, не выполняющих законных инструкций ведомства; обращаться по этим вопросам в суд. Существуют своеобразные общественные «трибуналы», создаваемые объединениями врачей, учителей и других специалистов, которые рассматривают этическое поведение своих коллег по профессии.

В США значительна роль судебных приказов. В настоящее время используются федеральными судьями: *хабеас корпус* — доставка к судье задержанного лица с указанием причины задержания и освобождение из-под стражи незаконно задержанного лица; *мандамус* (обязывающий инджанкшн) — приказ судьи прекратить бездействие и выполнить должное; *инджанкшн* (запретительный инджанкшн) — запрещение должностным лицам, организациям, учреждениям, предприятиям совершать какие-либо действия или требование их прекращения.

### ***2.1.8. Американский федерализм***

*Субъектами Федерации США* являются 50 штатов. В составе США есть также *несубъекты Федерации* — Виргинские острова, острова Гуам, Восточное Самоа, Мидуэй, Уэйк и др., расположенные в Тихом океане. Эти территории считаются самоуправляющимися. Они имеют основные законы, принятые для них конгрессом США (иногда такие акты называются конституциями), законодательные органы, выборных губернаторов, но на деле находятся под надзором министерства внутренних дел США.

Федеральный округ Колумбия, где расположен г. Вашингтон, избирает трех выборщиков для участия в выборах президента.

Свободно присоединившимися государствами считаются Пуэрто-Рико, республики Палау и Маршалловы Острова, Федеративные Штаты Микронезии. В палату представителей и сенат, так же как территории и федеральный округ, они своих представителей не избирают.

*Штаты* — это государственные образования. Все они равноправны, не обладают государственным суверенитетом и не имеют права выхода из США (это положение сформулировано Верховным судом США в связи с Гражданской войной 1861—1865 гг.). Они принимают свои конституции, которые должны соответствовать Конституции США. Штаты имеют собственное гражданство. Конституция запрещает штатам вступать в какие-либо союзы, договоры или конфедерации без согласия конгресса, заключать политические соглашения с другим штатом или иностранным государством и др. С разрешения федеральных органов штаты могут заключать с другими государствами экономические соглашения по вопросам торговли, охраны окружающей среды и др.

Компетенция штатов закреплена в Конституции как исключительная и конгрессу США запрещается в нее вмешиваться (собственная система управления, организация здравоохранения и образования, охрана общественного порядка и проч.).

Структура органов штатов сходна со структурой федеральных органов. Законодательные собрания являются двухпалатными, избираются на основе всеобщих, равных, прямых выборов путем тайного голосования. Названия этих палат в большинстве случаев также одинаковы: палата представителей и сенат. Срок их полномочий в разных штатах колеблется от двух до четырех лет, ротация в сенате, как правило, не применяется.

Главой исполнительной власти в штате является губернатор, избираемый, как правило, с помощью прямых выборов на два — четыре года. Наряду с ним избирается лейтенант-губернатор (заместитель). Законы штата передаются на подпись губернатору, который в 49 штатах (кроме Северной Каролины) обладает правом отлагательного вето, правом помилования, возглавляет национальную гвардию штата. Некоторые должностные лица — казначей, атторней, ревизор, секретарь штата (его часто называют государственным секретарем) и ряд других —

могут назначаться губернатором или избираться непосредственно гражданами. Однако и в последнем случае губернатор координирует их деятельность и руководит ими. Допускается досрочный отзыв губернатора избирателями (не во всех штатах). Как говорилось, в штате имеется своя судебная власть во главе с верховным судом штата.

Конгресс может принимать в союз новые штаты, но не вправе учреждать штаты в рамках существующих. Слияние штатов в один возможно только при согласии конгресса и законодательных собраний штатов.

Федерация США относительно централизована. Конституция разграничивает сферу исключительной компетенции Федерации и сферу исключительной компетенции штатов, но Федерация может вмешиваться в дела штата, что обычно обосновывается ссылкой на ст. II Конституции, где говорится, что президент обеспечивает точное соблюдение законов, может применять вооруженные силы для восстановления порядка, функционирования государственных органов. Верховный суд США признает федеральную интервенцию правомерной, если усматривает «явную и наличную опасность».

### ***2.1.9. Местное самоуправление и управление***

Большинство штатов (кроме двух) делятся на *графства* (хотя графов в США никогда не было). Их население избирает советы графств и многих должностных лиц — шерифа, отвечающего за общественный порядок, прокурора, или атторнея, казначея и др. Существуют три главные *системы местного самоуправления*: совет с «сильным» мэром, избираемым населением; совет при «слабом» мэре, избираемом советом; совет при нанимаемом управляющем и избираемом мэре.

В немногих штатах создается *совет контролеров*. Он состоит из выборных членов *муниципалитетов* и *тауншипов*, входящих в графство. Контролеров в таком совете гораздо больше — обычно около 20 человек, но все они становятся должностными лицами графства и занимаются его делами. Под руководством совета и этих должностных лиц работают муници-

пальные чиновники, утверждаемые советом. Совет главным образом решает вопросы местного бюджета, определяет программы развития.

Города выделены из графств и имеют свою систему самоуправления. В большинстве городов применяется система «совет — управляющий».

Графства подразделяются на тауны и тауншипы. По существу, разницы между этими названиями нет, хотя иногда таунами называют мелкие города с прилегающими окрестностями, а тауншипами — группу примерно однородных поселков. В них граждане избирают советы, иногда лиц, ответственных за охрану порядка. В крупных муниципальных образованиях, кроме советов, мэров (они называются по-разному), население избирает шерифов — начальников полиции (они затем утверждаются губернатором штата, а иногда их непосредственно назначает губернатор из местных жителей) и атторнеев. В мелких административно-территориальных единицах проводятся собрания жителей для решения общих вопросов и избрания исполнительного комитета (из трех — пяти человек).

Наряду с решением общих вопросов и утверждением исполнительного комитета собрания граждан выбирают также некоторых должностных лиц. Имеются местные омбудсмены (главным образом в городах). Контроль за местным самоуправлением осуществляют департаменты местного самоуправления при губернаторах штатов.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Дайте характеристику Конституции США. В чем особенности ее принятия?
2. Какие существуют способы внесения поправок в Конституцию США?
3. Рассмотрите личные права и свободы человека и гражданина по Конституции США (включая поправки).
4. Какие характеристики государства закреплены в Конституции США?

5. В чем особенности социальных прав человека в конституционном праве США?

6. Какими полномочиями обладает президент США?

7. Раскройте принцип разделения властей и систему «сдержек и противовесов» в США.

8. Охарактеризуйте роль Верховного суда США в «трансформации» Конституции США.

## Библиографический список

### Основная литература

1. *Комкова, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2011. — С. 163—182.

2. *Конституционное право зарубежных стран* : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 440—495.

3. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки *ONLINE*. — Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### Дополнительная литература

1. *Агеева, Е. А.* Особенности становления американской модели конституционной юстиции / Е. А. Агеева // История государства и права. — 2008. — № 24. — С. 25—28.

2. *Берлявский, Л. Г.* Оригиналистская и ноноригиналистская концепции конституционной интерпретации в США / Л. Г. Берлявский // Журн. рос. права. — 2013. — № 8. — С. 101—108.

3. *Будылин, С. Л.* Верховный суд против «отцов-основателей». Парадоксы конституционного права США и выводы для России / С. Л. Будылин // Рос. юстиция. — 2007. — № 2. — С. 66—71.

4. *Домрин, А.* Конституционная процедура импичмента в США / А. Домрин. // Журн. рос. права. — 2004. — № 7. — С. 146—156.

5. *Кукушкин, Е. В.* «Приводной ремень» исполнительной власти в США: аппарат Президента по-американски / Е. В. Кукушкин, А. В. Зуйков // Конституц. и муницип. право. — 2010. — № 12. — С. 60—65.

6. *Лафитский, В. И.* Конституционные основы федерализма в США / В. И. Лафитский // Журн. рос. права. — 2007. — № 3. — С. 116—127.

7. *Политическая система США: актуальные измерения.* — Москва : Наука, 2000. — 286 с.

8. *Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / под ред. О. А. Жидкова.* — Москва : Прогресс-Академия, 1993. — 768 с.

9. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

## 2.2. Основы конституционного права Великобритании

2.2.1. Конституция.

2.2.2. Основы правового статуса личности.

2.2.3. Правовое регулирование общественных объединений.

2.2.4. Правовое регулирование институтов непосредственной демократии.

2.2.5. Законодательная власть.

2.2.6. Исполнительная власть.

2.2.7. Судебная власть.

2.2.8. Территориальная автономия, местное самоуправление и управление.

### 2.2.1. Конституция

*Конституция Великобритании* — комбинированная. Она состоит из четырех категорий источников: статутов (законов), судебных прецедентов, конституционных обычаев, доктринальных источников.

Все законы Великобритании (они официально называются актами) обладают одинаковой юридической силой. К конституционным принято относить только некоторые акты (их число у разных авторов различно). Последние такие акты: Закон о правах человека 1998 г., о реформе палаты лордов 1999 г., о партиях, выборах и референдуме 2000 г., о местном управлении 2000 г., о конституционной реформе 2005 г. Многие акты средних веков и более позднего времени не являются действующими: их положения поглощены или отменены более поздними документами.

*Судебный прецедент* — это решения высших судов, публикующих свои решения, обязательные при рассмотрении аналогичных дел нижестоящими судами. Совокупность таких прецедентов получила название общего права, хотя в нем есть прецеденты и конституционного значения. Решения судов могут быть основаны на нормах морали и этики, которые корректируют «несправедливые» правовые нормы (в прошлом суд канцлера называли «правом справедливости»). В «праве справедливости»

есть также конституционные нормы, хотя их очень мало. Современное прецедентное право объединило общее право и «право справедливости». Судебными прецедентами регулируются главным образом вопросы, относящиеся к привилегиям Короны, а также многие права граждан (подданных).

*Конституционные обычаи* (конвенционные нормы, соглашения) сложились в процессе деятельности высших органов государства (не судов). Некоторые конституционные обычаи имеют более существенное значение, чем судебные прецеденты (например, неприменение монархом права вето, порядок формирования правительства, существование и роль кабинета министров и проч.).

*Доктринальные источники* — это мнения выдающихся ученых-юристов: У. Блэкстона (1723—1780), У. Беджгота (1826—1877), А. Дайси (1835—1922) и ряда других по вопросам конституционного права. К ним обращаются парламент, а также суды в случае пробелов в конституционном регулировании.

Великобритания по форме правления — парламентарная монархия, сложное унитарное государство (с автономными единицами), имеющее демократический режим.

Неписаная конституция Великобритании является гибкой, что позволяет приспособлять ее к изменяющимся условиям, но с почитанием сложившихся традиций. Каких-либо особых требований к порядку изменения законов, считающихся конституционными, нет.

### ***2.2.2. Основы правового статуса личности***

В Великобритании выделяют два основных вида гражданства: гражданство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и гражданство британских заморских территорий. Их правовое положение не во всем одинаково (они имеют пассивное избирательное право и право въезда на постоянное место жительства в Великобританию).

Правовое положение человека и гражданина в Великобритании много веков регулировалось не столько законами, сколько судебными прецедентами. Один из главных принципов, сло-

жившихся в результате этого, гласит: гражданин может делать все, что не запрещено правовыми нормами. Нормы законов относятся к гарантиям прав (сами права человека предполагались естественно существующими). Первый общий закон о правах человека был принят, по существу, только в 1998 г. (в основном это был повтор Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.). Закон о борьбе с терроризмом 2001 г. устанавливает возможность ограничения прав личности в интересах общества и государства.

В Великобритании действует несколько *парламентских уполномоченных*, в том числе уполномоченный по делам администрации, который следит, в частности, за соблюдением прав граждан органами управления. С 1992 г. созданы административные трибуналы при учреждениях (главным образом из представителей общественности) во главе с Высшим административным судом для рассмотрения жалоб на действия чиновников. Защита прав и интересов гарантируется также правом петиций непосредственно к палате общин (могут быть посланы по почте, переданы через депутата парламента от данного округа и положены им в специальную сумку, которая висит сзади кресла спикера).

В Великобритании существует свобода вероисповедания, есть церковные объединения католиков, иудеев, мусульман, буддистов, но *государственной церковью* является англиканская протестантская церковь, глава которой — монарх. Решения ее синода утверждаются парламентом и требуют одобрения монарха.

### ***2.2.3. Правовое регулирование общественных объединений***

В Великобритании существует юридически многопартийная система (в выборах участвуют 20—30 разных партий (как традиционных, так и вновь образованных). А фактически в стране действует двухпартийная система. Ведущими являются две партии, сменяющие периодически друг друга у власти — это Трудовая рабочая партия (Лейбористская) и Консервативная партия

(официальное ее название — Национальный союз консервативных и юнионистских ассоциаций).

Консервативная партия насчитывает примерно два миллиона членов.

Партия не имеет постоянной программы, устава, хотя у нее существует фиксированное членство. Высший орган партии — ежегодная общегосударственная конференция, созываемая для избрания лидера партии. Поскольку деятельность партии приспособлена главным образом к выборам, в каждом избирательном округе образуется местная организация партии (ассоциация).

Лейбористская партия значительно крупнее Консервативной благодаря коллективным членам, которыми являются профсоюзы и кооперативные общества. Лейбористская партия была создана в целях избрания рабочих в парламент. Лидер избирается на ежегодной конференции партии.

На общегосударственном уровне активно действуют также ряд других партий: Партия социал-либеральных демократов (бывшая социал-демократическая, по своим экономическим требованиям центристская); Социал-демократическая лейбористская партия (немного более левая, чем Лейбористская); Партия «зеленых».

Длительное время законодательство Великобритании избегало упоминания о партиях. Лишь в 1998 и 2000 гг. приняты законы о регистрации политических партий, а также законы о партиях, выборах и референдуме. Для развития государство предоставляет партиям гранты. Партии, представленные в парламенте, ежегодно получают и другие средства — дотации из бюджета (около 2 млн фунтов стерлингов). Предусмотрен аудиторский контроль финансов партий.

Партия, находящаяся в оппозиции, формирует *теневой кабинет*. Его члены следят за деятельностью министров и готовятся сменить их в случае победы партии на выборах в парламент. Лидер оппозиции и два «кнута» ее фракции в палате общин получают небольшое жалование из государственной казны.

Основной организацией британских предпринимателей является *Конфедерация британской промышленности*. Теоретически членами являются предприятия, но их представляют руководители — собственники предприятий. Руководители Конфе-

дерации и ее органов формулируют задачи экономической политики, отстаивают требования предпринимателей в парламенте и правительстве, ведут переговоры с профсоюзами.

В Великобритании более 90 % членов профсоюзов (7,3 млн человек) состоят в *Британском конгрессе пред-юнионов*, который является коллективным членом Лейбористской партии.

В Великобритании нет закона о профсоюзах, но действуют акты, касающиеся их правового положения. Одни из них дают представителям профсоюзов право участвовать в заседаниях специализированных комитетов палаты общин наряду с представителями правительства и предпринимателей, предоставляют право выборным профсоюзным работникам заниматься профсоюзной деятельностью с сохранением заработной платы, другие — запрещают некоторые виды забастовок неполитического характера, устанавливают принудительный арбитраж при определенных условиях и др.

#### ***2.2.4. Правовое регулирование институтов непосредственной демократии***

Решающее значение в Великобритании придается выборам в нижнюю палату парламента — палату общин. Избираются также местный парламент в Шотландии, представительные органы в Северной Ирландии и Уэльсе и представительные органы на местах — советы.

*Активное избирательное право* на выборах в парламент предоставляется гражданам Великобритании, достигшим 18 лет и постоянно проживающим в Великобритании в данном избирательном округе. Граждане Великобритании, проживающие за границей, имеют право участвовать в выборах в парламент только в течение пяти лет после того, как они покинули страну. Пассивное избирательное право предоставляется британским и ирландским гражданам с 18 лет (с 2006 г.). Регистрация граждан в списках избирателей обязательна. Согласно закону о народном представительстве 2000 г., учет избирателей ведется органами местного самоуправления по избирательным округам.

Активным и пассивным избирательным правом (по акту 1975 г.) в Великобритании не обладают: судьи (кроме мировых); злостные банкроты; гражданские служащие, назначенные Короной; лица, которым назначено наказание в виде лишения свободы по приговору суда. На определенный срок (5—10 лет) лишаются этого права судом лица, осужденные за мошенничество на выборах. Ценз оседлости по закону не предусмотрен, но на практике может достигать одного месяца (списки избирателей уточняются один раз в месяц). Участие в голосовании добровольное, выборы признаются состоявшимися при любой явке избирателей.

По закону для выдвижения кандидатов в палату общин достаточно заявления одного избирателя (в том числе самого кандидата), поддержанного подписями 10 избирателей. На практике же кандидатуры выдвигаются партиями. Регистрация кандидата осуществляется при уплате избирательного залога в размере 500 фунтов стерлингов, который не возвращается, если кандидат не соберет хотя бы 5 % голосов избирателей. Округа по выборам в парламент одномандатные. При подсчете голосов избирателей и определении победителя используется мажоритарная система относительного большинства.

На выборах представительных органов Шотландии, Уэльса, Северной Ирландии используется смешанная избирательная система: одна часть депутатов в многомандатных округах избирается на основе мажоритарной, а другая — на основе пропорциональной системы. На местных выборах избирательные округа бывают и одномандатными, и многомандатными. Значительная часть депутатов местных советов (до  $\frac{1}{5}$ ) выбирается на безальтернативной основе (на выборах в парламент безальтернативных кандидатов не бывает).

Закон о политических партиях, выборах и референдуме 2000 г. детально регулирует финансирование политических партий. Казначей партии обязан четыре раза в год представлять в избирательную комиссию отчет о всех пожертвованиях, превышающих 5 тыс. фунтов стерлингов, с указанием лиц, давших партии более 5 тыс. фунтов стерлингов. Такие лица должны к 31 января сообщить, сколько денег они пожертвовали и каким путем они их заработали. Общегосударственные партии не

вправе расходовать на избирательную кампанию более 20 млн фунтов стерлингов, непартийные объединения — более 1 млн фунтов стерлингов.

В соответствии с законом 2000 г. создана общегосударственная избирательная комиссия, формируемая спикером нижней палаты парламента (пять ее членов входят туда в соответствии с занимаемой государственной должностью, четыре — как представители партий), свои избирательные комиссии созданы в Англии, а также во всех трех автономиях: Шотландии, Уэльсе, Северной Ирландии. На местах обязанности по организации выборов возлагаются на шерифов графств (они поручают организовать выборы чиновнику по регистрации избирателей) либо на председателей местных советов.

Избиратели Великобритании прямым голосованием избирают представителей в Европейский парламент (87 из 626 его членов).

Института досрочного отзыва депутатов, равно как и народной законодательной инициативы, в Великобритании не существует.

Закон 2000 г. регулирует порядок проведения общегосударственного референдума, референдумов в Шотландии, Уэльсе, Северной Ирландии, а также местных референдумов. Референдумы назначаются представительными органами, в частности, общегосударственный референдум — парламентом Великобритании. Проект закона об общегосударственном референдуме вносят те, кто обладает правом законодательной инициативы. Формула референдума проверяется избирательной комиссией. Теоретически референдум в Великобритании рассматривается как консультативный, но по итогам референдума парламент каждый раз принимает закон.

### ***2.2.5. Законодательная власть***

Законодательная власть в Великобритании принадлежит парламенту, который согласно смыслу британской неписаной конституции включает главу государства (монарха), палату лордов (исторически — палату знати и высшего духовенства)

и палату общин (исторически — палату простолюдинов). Чаще под парламентом понимают лишь две палаты, а в обычном словоупотреблении — нижнюю, которая реально осуществляет законодательные функции. Вето палаты лордов может быть преодолено простым большинством голосов нижней палаты, правда, на другой сессии парламента (т. е. через год). В отношении финансового законопроекта такая отсрочка действует один месяц. Монарх на основании конституционного обычая более трехсот лет не применяет принадлежащее ему право вето.

*Палата общин* состоит из 646 членов (после реформы 2001 г.), избирается по одномандатным избирательным округам по мажоритарной системе относительного большинства на пять лет. Но часто осуществляется роспуск палаты и проводятся досрочные выборы, поскольку правящая партия таким путем стремится увеличить численность своих депутатов.

*Депутатами* палаты общин (в Великобритании их принято называть членами парламента) не могут быть избраны: банкроты, члены палаты лордов, лица, виновные в незаконных действиях на выборах, военнослужащие, гражданские служащие, полицейские. Депутаты обладают ограниченным иммунитетом во время сессии, а также 40 дней до начала и 40 дней после завершения сессии. Депутат может быть лишен полномочий решением палаты. Его индемнитет не распространяется на клевету, мятежные речи, оскорбления монарха и парламента, а также лиц, выполняющих властные функции, и др. Наказанием может быть лишение слова, приостановление депутатского мандата. Депутаты имеют трех оплачиваемых государством помощников, им возмещаются транспортные, канцелярские и почтовые расходы. Парламентарий вправе зарабатывать деньги вне парламента (об этом он должен заявить в регистре интересов членов парламента).

Депутаты по выходным дням, а то и дважды в неделю посещают свои избирательные округа, ведут прием, организуют встречи с избирателями. Они принимают заявления избирателей для передачи их в парламента и т. д. Местные партийные организации оказывают помощь депутатам своей партии.

Руководит заседаниями палаты и ее обслуживающим персоналом *спикер*, имеющий трех заместителей, которые, в част-

ности, руководят заседаниями, если палата преобразует себя в «комитет всей палаты». Спикер избирается фракцией большинства на срок полномочий палаты и выходит из состава своей партии, так как должен быть лицом беспристрастным. Спикер подает решающий голос, только если голоса членов палаты разделились поровну. Он не вправе комментировать выступления членов палаты и выступать сам.

У спикера палаты общин большие полномочия. Он представляет слово для выступлений, отклоняет без голосования некоторые предложения по ведению заседания, лишает слова, назначает председателей некоторых постоянных комитетов, передает им законопроекты. Он может прекратить прения по своему решению (при поддержке не менее чем 100 депутатов). Премьер-министр назначает лидера палаты общин (это иное лицо, чем спикер). Лидер оглашает повестку дня заседаний на неделю или две и имеет некоторые дисциплинарные полномочия (не только по отношению к членам своей партии). В нижней палате парламента существует строгая партийная дисциплина, но бывает, что депутаты голосуют вместе с другой фракцией. Депутаты могут переходить из одной фракции в другую, не подвергаясь за это санкциям.

В палате общин образуются постоянные и временные *комитеты*, которые в свою очередь делятся на специализированные и неспециализированные, обозначаемые буквами латинского алфавита (А, В, С и т. д.). Для обсуждения финансовых биллей, национализации, приватизации создается Комитет всей палаты. Кроме того, есть объединенные комитеты обеих палат (например, по проверке делегированного законодательства).

Палата общин назначает нескольких *уполномоченных*, в том числе по здравоохранению, по местному самоуправлению, по делам администрации, по Шотландии и Уэльсу и др.

Жалобы граждан на действия министерств и ведомств передаются уполномоченному по делам администрации через депутата данного округа. Если по характеру дела нельзя обратиться в общий суд или административный трибунал, то их расследует уполномоченный, который при расследовании составляет доклад и передает его депутату по данному округу или в специ-

альную парламентскую комиссию по делам уполномоченных парламента.

Кворум для заседания нижней палаты (но не для принятия закона) — 40 депутатов. В конце каждого дня заседаний палаты проводятся получасовые дебаты по частным вопросам. Дела палаты ведет секретарь (клерк) — должностное лицо, назначаемое без ограничения срока премьер-министром. У него есть свои подчиненные.

*Палата лордов* до 1999 г. формировалась в основном по наследственному признаку. В ходе осуществления закона 1999 г. наследственные лорды из палаты были исключены. Принято уже не первое решение о выборности этой палаты, но ни одно из них до конца пока не реализовано.

В настоящее время в состав палаты входят пожизненные пэры (титул присваивается монархом по рекомендации премьер-министра за выдающиеся заслуги и не передается по наследству) и духовные лорды (2 архиепископа и 24 епископа англиканской церкви). «Судебные лорды» из состава палаты исключены и образуют Верховный суд Великобритании. Назначение оформляется актом монарха. В 1999 г. введена гендерная квота: в палате лордов должно быть не менее 30 % представителей каждого пола. Члены палаты лордов денежного содержания не получают, но им возмещают некоторые расходы.

В палате лордов председательствует *лорд-канцлер*, назначаемый премьер-министром. Принята резолюция о выборах председателя палаты лордов в дальнейшем. Кворум в палате — три лорда. Дела палаты ведет клерк, назначаемый палатой (у него есть подчиненные).

Проект закона может быть внесен в любую палату, но на практике сначала его рассматривает палата общин и лишь затем он передается в палату лордов. Монарх обладает законодательной инициативой, но от его имени законопроекты представляют министры. В Великобритании законопроекты (и, следовательно, законы) классифицируются на *публичные* и *частные*: первые вносятся депутатами обычно через министров, вторые (локальные и персональные) — в форме петиций.

подавляющее большинство законопроектов принимается по инициативе правительства (95 %). Для обсуждения законопро-

ектов членам парламента выделяется лишь один день в неделю. Законопроект рассматривается в трех чтениях, в первом чтении клерк палаты обычно лишь зачитывает его заголовок (возможна дискуссия), во втором — обсуждаются основные положения законопроекта (на деле это и есть первое чтение), после чего он передается в один, а иногда в несколько комитетов. После возвращения из комитетов второе чтение в палате продолжается, могут быть внесены поправки, принимаемые путем голосования. Третье чтение заключается в общей дискуссии по законопроекту с предложениями за его принятие или против. Для проведения дискуссий по проекту необходимо присутствие 40 членов палаты. Для принятия закона (акта) требуется большинство голосов от установленного количества членов.

Если проект принят, он передается в палату лордов, где проходит аналогичную процедуру. Палата лордов может внести поправки или отклонить билль. Для поиска согласия используется «правило челнока» или создается согласительная комиссия. Если не выработан единый текст, проект откладывается до следующей сессии (это и есть вето палаты лордов). На следующей сессии палата общин может принять билль простым большинством голосов (финансовый законопроект может быть задержан максимум на месяц).

Парламент Великобритании принимает немного законов по сравнению с другими странами — около 100 в год и большинство из них частные.

В парламенте Великобритании обычно голосуют возгласами, «ногами» (выходя в разные двери для голосования). Правила парламентской процедуры 1998 г. также не предусматривают электронного голосования, но впервые введена трансляция заседаний парламента по радио и телевидению.

Палата общин контролирует управление и деятельность правительства. Однако большинство членов парламента и правительство, за исключением редчайших ситуаций, принадлежит к одной и той же партии, а лидер правящей партии становится премьер-министром, который направляет работу парламента.

Юридически правительство несет коллективную ответственность перед палатой общин, которая может потребовать отставки одного из министров, но премьер-министр решает, кто

уйдет в отставку — все правительство или только виновный министр. *Резолюция порицания* предлагается оппозицией и вносится довольно часто, но почти всегда отклоняется партийным большинством.

Наиболее частой формой контроля палаты общин являются письменные и устные вопросы к премьер-министру и к министрам («час вопросов» проводится четыре дня в неделю). Вопросы задаются на заседании, но о них за 48 часов должен быть проинформирован соответствующий министр. Он может отказаться отвечать на вопросы, касающиеся общественной безопасности, коммерческой тайны, его личной жизни.

Формой контроля являются дебаты по общим вопросам политики, которые обычно предлагаются оппозицией. В связи с этим премьер-министр регулярно выступает перед парламентом, а каждый министр кабинета выступает один раз в месяц.

Контролируют деятельность министров также парламентские профильные комитеты (с 1979 г. министры приглашаются ими для объяснений, и они не осмеливаются не явиться), уполномоченные парламента.

### **2.2.6. Исполнительная власть**

Теоретически монарх в Великобритании считается источником значительной доли государственной власти, он — глава государства и член парламента. Ему же теоретически принадлежит исполнительная власть. На деле он не участвует в отправлении законодательства и исполнительной властью не обладает.

В Великобритании применяется *кастильская система наследования*, но монарх может назначить наследника и сам. Монарх вправе отречься от престола в пользу ближайшего родственника.

Монарх — лицо неприкосновенное, к нему не применяются меры уголовной, административной и гражданской ответственности, он не может быть задержан и т. д. Монарх не является членом какой-либо партии, не подлежит политической ответственности (за монарха отвечают его министры). Монарх должен быть протестантом и не состоять в браке с католиком.

Юридически британский монарх обладает значительными полномочиями, которые в совокупности называются *королевской прерогативой* (объявление войны и мира, созыв и роспуск парламента, амнистия, помилование, право вето и др.). Они установлены традицией, конституционными обычаями, судебными прецедентами и не зависят от воли парламента. На деле эти полномочия осуществляются премьер-министром. Посещать заседания палаты общин монарх может лишь по специальному приглашению. Монарх открывает ежегодную сессию парламента тронной речью на совместном заседании палат.

В тронной речи излагается программа действий кабинета министров на предстоящий год. Монарх лишь зачитывает текст, он не может изменить в нем ни слова и даже выделить какие-то слова интонациями.

Юридически монарх назначает премьер-министра. Фактически им становится лидер партии, победившей на выборах в палату общин, а монарх лишь оформляет волю партийного большинства. Монарх вправе издавать нормативные акты — «приказы в Совете» (в Тайном совете), но это лишь оформление воли правительства (кабинета).

Монарх обладает внешнеполитическими полномочиями. Он является главой Британского Содружества, представлен в некоторых его странах генерал-губернатором; приказом в Совете промульгирует конституции этих стран. Он является также главнокомандующим вооруженными силами (юридически), назначает высших военачальников, присваивает воинские звания.

Все акты, исходящие от монарха, подлежат контрассигнации (подписи или устному согласию) премьер-министра как условие действительности.

У монарха имеются *прерогативы личного характера*: *королевские регалии* (корона, трон, мантия, держава, скипетр, титул, необходимое обращение к монарху «Ваше Величество»), *королевский двор*, состоящий из лиц, обслуживающих короля и членов его семьи, *цивильный лист* — ежегодно выделяемые парламентом деньги на личные нужды монарха и содержание его двора (около 13 млн долл.), освобождение от уплаты налогов. Монарх, наследник престола, некоторые члены королевской семьи обладают значительной недвижимой собственностью — сво-

ей, а также Короны (земли, дворцы и т. д.), которая может приносить им доход, но продать ее нельзя. Они являются также держателями многих бумаг, имеют другую частную собственность (в том числе недвижимую), которой распоряжаются свободно.

При монархе существует *Тайный совет* (хотя ничего тайного в его составе нет), включающий членов королевской семьи, представителей обеих палат парламента, епископов, министров (в разное время 300—400 человек). Совет собирается в торжественных случаях. Но чаще всего собирается несколько членов Совета (его кворум — три человека). Решения кабинета министров оформляются приказами в Совете.

Конституционному праву Великобритании хорошо известен термин «правительство» и почти неизвестен термин «кабинет», но на деле именно последний во главе с премьер-министром управляет страной (официально премьер-министр занимает должность первого лорда казначейства). Правительство имеет очень широкий состав (предельная его численность по закону — 95 человек); обычно это 75—80 министров, государственных министров, министров без портфеля, носителей традиционных должностей (лорд — хранитель печати и др.), младших министров (в том числе «кнутов» фракции правящей партии), секретарей. Ранг министра имеют генеральный прокурор (генеральный атторней) — юридический советник правительства, его представитель в суде, заместитель генерального атторнея — генеральный солиситор. Титул государственного секретаря присваивается важнейшим министрам: иностранных дел, внутренних дел и др. Правительство может включать только членов парламента.

Правительство не собирается на заседания как коллегиальный орган и не принимает решений. Из его состава формируется *кабинет ведущих министров* (на практике 18—23 человек), в который входят государственные секретари внутренних дел и обороны, государственный секретарь по вопросам Шотландии, канцлер казначейства и др. Кабинет созывается на заседания и принимает решения. Обычно кабинет заседает в личной резиденции премьер-министра (Лондон, Даунинг-стрит, 10). Чаще на эти заседания в доме премьера (в одно время один раз в неделю) собирается *внутренний кабинет* — несколько министров, пользующихся особым доверием премьер-министра.

Внутренний кабинет принимает решения от имени кабинета, но никакие правовые акты от имени кабинета не издаются. Деятельность кабинета имеет закрытый характер.

Главную роль в управлении страной играет премьер-министр. Он составляет правительство, представляет на подпись (иногда — на устное одобрение) монарху правовые акты и сам контрассигнует их, в любой момент может предложить монарху распустить нижнюю палату парламента и назначить новые выборы.

При премьер-министре и министрах существует множество вспомогательных органов — комитеты, комиссии, секретариаты, службы. Особое значение имеют службы, следящие за дебатами в парламенте, информирующие министров о вопросах, поднятых в парламенте (в основном касающихся данного ведомства) и готовые ответить на вопросы депутатов, выступления в парламенте.

Для исполнения законов парламента правительство принимает нормативные акты от имени отдельных министров. Кроме того, парламента может делегировать правительству право принимать акты, имеющие силу закона (*делегированное законодательство*), которые тоже оформляются как акты министров или как приказы в Совете. За этими актами установлен парламента-ский контроль: они должны быть представлены в парламента («положены на стол парламента») до или после их принятия, на деле же сдаются в библиотеку и в комитет парламента по подчиненному законодательству.

Министерства имеют отделения на местах (службы, департаменты, делегатуры), с которыми местные органы самоуправления согласовывают назначение некоторых муниципальных чиновников (например, в сфере пожарной охраны, милиции).

### **2.2.7. Судебная власть**

Низшая судебная инстанция по гражданским делам — *помощники судей в графствах*. Они могут рассматривать дела с незначительной ценой иска. По малозначительным уголовным делам такую роль выполняют общественные *магистраты* — граждане, не являющиеся профессиональными судьями (выполняют функции мировых судей). Вознаграждения за свою деятельность они, как правило, не получают. Магистраты, имею-

щие юридическое образование, рассматривают дела единолично, не имеющие такого образования — коллегиально (два-три судьи). Магистраты также рассматривают гражданские дела с небольшой ценой иска.

Крупные гражданские дела (с суммой иска до 1 тыс. фунтов стерлингов) рассматривают коллегиально *суды графств*. По уголовным делам, не подсудным магистратам, решения принимает *Суд Короны* (королевские судьи), который может действовать по-разному: путем рассмотрения дела окружным судьей (судьей специального судебного округа в графстве), судьей Высокого суда (он базируется в столице, но его члены организуют выездные сессии суда), адвокатом (барристером или солиситором), исполняющим обязанности судьи. Если обвиняемый не признает обвинения, дело рассматривается с участием присяжных заседателей (10 или 12 человек). Наиболее сложные дела рассматривают в коллегии *Высокого суда*.

Апелляции рассматривает *Апелляционный суд*. В его состав входят 18 судей, образующих несколько коллегий (по три судьи). Коллегии рассматривают апелляции на решения отделений Высокого суда (по уголовным и гражданским делам).

Все три вышеупомянутых судебных органа — Суд Короны, Высокий суд и Апелляционный суд — обобщенно называют высокими судами, иногда — высшими судами. Они вправе создавать судебные прецеденты. Решения Апелляционного суда, а в отдельных случаях — Высокого суда могут быть обжалованы в высшую судебную инстанцию — *Верховный суд*, созданный в соответствии с Законом 2005 г. о реформе конституции.

В Великобритании имеются также военные суды, церковные суды (для лиц духовного звания), промышленные трибуналы, рассматривающие жалобы на дискриминацию на предприятиях, административные суды (трибуналы), но последние действуют при органах исполнительной власти и не являются органами административной юстиции. Они состоят из общественных деятелей, юристов. Решения трибуналов не окончательны и могут быть обжалованы в суд или в апелляционные трибуналы, полномочия которых значительнее.

В 2001 г. создан *Административный суд*, рассматривающий жалобы на чиновников.

Суду присяжных подлежит лицо, не признающее своей вины (это касается некоторых крупных дел). Если лицо свою вину признает, дело рассматривает профессиональный суд.

Присяжными могут быть лица в возрасте 18—70 лет, проживающие в стране не менее пяти лет. Уклонение от обязанностей присяжного влечет штраф — 1 тыс. фунтов стерлингов.

Судьи назначаются по рекомендации судебного комитета, создаваемого в основном парламентом, Коронай или лорд-канцлером. Они могут быть подвергнуты импичменту по решению парламента.

Исполнением решений судов ведают шериф графства и назначаемый им бейлиф.

### ***2.2.8. Территориальная автономия, местное самоуправление и управление***

Великобритания — унитарное государство, включающее политические (Северная Ирландия и Шотландия) и административную (Уэльс) автономии, в которых созданы представительные органы, избираемые на основе смешанной избирательной системы. Шотландия и Северная Ирландия издают свои законы, Уэльс — акты, подобные законам (с 2006 г.). В правительстве Великобритании есть государственные секретари по вопросам Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии. Англия разделена на несколько регионов, где создаются ассамблеи (выборные органы) и формируемые ими исполнительные органы, полномочия которых невелики. Особое положение занимают несколько мелких островов (Сарк, Мэн, Нормандские острова и др.), имеющих свои законодательные органы (их акты вступают в силу после королевской санкции).

Великобритания имеет владения: мелкие острова, Гибралтар, Фолклендские острова. В них назначаются губернаторы (лейтенант-губернаторы).

Территория Англии, Северной Ирландии, Уэльса разделена на *графства*, а они — на *округа*. В состав Шотландии входит 32 единицы местного самоуправления.

Округа (в каждом округе должно быть не более 10 тыс. человек населения) делятся на *приходы*, или *общины*, — низовое звено административно-территориального деления. В общинах могут избираться советы или использоваться сходы граждан.

Во всех более крупных административно-территориальных единицах (муниципальных образованиях) избираются *советы* сроком на четыре года (с ротацией на  $\frac{1}{3}$  через один или два года).

Советы вправе издавать подзаконные нормативные акты. Акты графств должны быть утверждены соответствующим министром (для округов этого не требуется) и опубликованы.

Исполнительный орган совета — *мэр*. Возможны три варианта управления, свой вариант выбирают граждане при принятии устава: 1) мэр — кабинет (мэр избирается прямым голосованием и создает кабинет); 2) лидер-мэр — кабинет (мэр избирается из состава совета и либо он, либо совет создает кабинет); 3) мэр — управляющий (мэр избирается прямым голосованием, а правлением занимается администратор, назначенный по контракту советом).

Назначаемых на места чиновников общей компетенции, контролирующих местные органы самоуправления в Великобритании, как и в США, нет. Но *контроль центра* существует: на основе делегирования полномочий парламента министры издают инструкции, обязательные для подконтрольных местных служб; проводится инспектирование, правом на которое наделены некоторые министерства, соприкасающиеся с органами местного самоуправления; проводятся специальные министерские расследования, если в службах местных советов обнаружатся «нечестные действия»; многих чиновников муниципального управления (например, руководство местной полицией) утверждают местные советы и департаменты соответствующих министерств; специальные комиссии контролируют законность деятельности органов местного самоуправления и управления (в их состав включаются представители общественности).

Есть и финансовый контроль: проверяется правильность использования дотаций, субсидий, выделяемых центром; в каждом графстве, округе действует независимый аудитор. Министры вправе обращаться в суд с жалобами на незаконные действия

органов местного самоуправления, последние также вправе обжаловать действия министров. Специальный комиссар парламента занимается делами местного самоуправления.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Какие виды источников формируют Конституцию Великобритании?
2. Какую роль в конституционном праве Великобритании играют конституционные обычаи и доктрина?
3. Охарактеризуйте форму государства в Великобритании.
4. Какую эволюцию претерпела форма правления Великобритании?
5. Каковы особенности правового регулирования общественных объединений в Великобритании?
6. Дайте характеристику организации судебной системы Великобритании.
7. Раскройте специфику организации местного самоуправления в Великобритании.
8. Каким образом осуществляется взаимодействие Великобритании с бывшими колониями?

### **Библиографический список**

#### ***Основная литература***

1. *Комкова, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2011. — С. 182—207.
2. *Конституционное право зарубежных стран : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»* / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 495—559.
3. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки *ONLINE*. — Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### *Дополнительная литература*

1. *Алексеев, Н. А.* Палата лордов британского парламента. От суда короля Эгберта до революции Энтони Блейра / Н. А. Алексеев. — Москва : БЕК, 2003. — 431 с.

2. *Ковалев, И. Г.* «Новые лейбористы» и разработка проектов реформирования британской Палаты лордов в конце 80-х — первой половине 90-х годов XX века / И. Г. Ковалев // История государства и права. — 2008. — № 13. — С. 33—36.

3. *Коданева, Т. Н.* Британский регионализм. Конституционная реформа в Соединенном Королевстве / Т. Н. Коданева. — 2-е изд. — Москва : Юрист, 2008. — 140 с.

4. *Макдональд, У.* Повседневная жизнь британского парламента : пер. с англ. / У. Макдональд. — Москва : Молодая гвардия, 2009. — 347 с.

5. *Попова, М.* Эволюция конституционно-правового статуса британской Палаты лордов / М. Попова // Сравнит. конституц. обозрение. — 2013. — № 4 (95). — С. 26—31.

6. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

## 2.3. Основы конституционного права Франции

- 2.3.1. Конституция.
- 2.3.2. Основы правового статуса личности.
- 2.3.3. Правовое регулирование общественных объединений.
- 2.3.4. Правовое регулирование институтов непосредственной демократии.
- 2.3.5. Законодательная власть.
- 2.3.6. Исполнительная власть.
- 2.3.7. Судебная власть.
- 2.3.8. Региональное и местное самоуправление и управление.

### 2.3.1. Конституция

Конституция Франции (1958) — основной закон Французской Республики. Она состоит из четырех документов: 1) *Декларации прав человека и гражданина 1789 г.*, принятой во время Великой французской революции (в ней написано о некоторых аспектах правового статуса личности, в связи с чем в Конституции 1958 г. отсутствует соответствующий раздел); 2) *преамбулы Конституции 1946 г.*, принятой во время подъема демократического движения после Второй мировой войны (в ней трактуются возможности социально-экономических реформ и некоторые социально-экономические права личности); 3) *Конституции 1958 г.*, в которой есть ссылки на указанные выше два документа и которая прежде всего регулирует отношения между высшими органами государства. Конституция 1958 г. содержит также ссылки на некоторые международные акты, в которых участвует Франция (теперь — договор о Европейском союзе 1992 г.), и другие основополагающие законы (например, Закон об ассоциациях 1901 г.); 4) *Хартии окружающей среды 2005 г.*, установившей, что каждый человек имеет право жить в условиях сбалансированной и сочетающейся с его здоровьем окружающей среды, каждое лицо обязано принимать участие в ее сохранении и улучшении, ограничить на нее посягательство, содействовать возмещению ущерба, причиненного ей.

Конституция была подготовлена и принята в условиях острого внутривластного и внешнеполитического кризиса, связанного прежде всего с борьбой Алжира за освобождение от колониальной зависимости.

Конституция 1958 г. не содержит положений о социально-экономической структуре общества; в ней почти нет положений о политической системе (кроме статьи о партиях), отсутствует и раздел о правовом статусе личности. Отдельные положения социально-экономического характера содержатся в Декларации 1789 г. (о собственности, о равном налогообложении с учетом состояния граждан), некоторые экономические, политические и социальные принципы названы в преамбуле Конституции 1946 г. (обращение в коллективную собственность объектов, которые приобретают характер национальных общественных служб или фактических монополий, участие трудящихся в руководстве предприятиями, свобода труда и обязанность трудиться, профсоюзные свободы, социальное обслуживание населения, отказ от войны с целью завоеваний, возможность ограничения государственного суверенитета для защиты мира и на условиях взаимности). В названных актах перечислен также ряд личных прав граждан и социально-экономических прав (на образование, здравоохранение и др.).

По форме правления Франция — полупрезидентская, полупарламентарная республика, по форме территориально-политического устройства — сложное унитарное государство (Корсика — политическая автономия, Новая Каледония — ассоциированное государство). Во Франции существует демократический государственный режим.

Изменение Конституции 1958 г. проходит в две стадии. Сначала проект об изменениях принимается отдельно обеими палатами парламента большинством голосов в идентичной редакции, а затем утверждается на референдуме или конгрессом парламента, т. е. совместным заседанием палат (конкретный вариант определяется президентом).

*Конституционный контроль* во Франции осуществляется двумя различными органами: Конституционным советом, который рассматривает конституционность актов парламента, и Государственным советом, обсуждающим акты органов исполни-

тельной власти. Основная часть Конституционного совета назначается тремя высшими должностными лицами: президентом, председателем сената и председателем Национального собрания. Каждое из этих должностных лиц назначает треть членов Совета на девять лет; быть членом Конституционного совета можно только один раз. Каждые три года обновляется треть членов Совета. Другая часть Конституционного совета — все бывшие президенты республики.

Поправками к Конституции, принятыми в 2008 г. (ст. 61—1), предусмотрена ограниченная возможность граждан обращаться в Конституционный совет, а также введена процедура последующего контроля конституционности.

*Государственный совет* назначается президентом и дает заключения правительству о соответствии его актов закону, а также оценивает с точки зрения конституционности акты регламентарной власти. Он имеет также судебные полномочия.

### ***2.3.2. Основы правового статуса личности***

Конституция 1958 г. упоминает лишь об отдельных правах (равноправие, избирательные права, коллективное право народов на самоопределение). Она содержит общие положения, из которых можно сделать выводы о характере прав личности во Франции, а также положения о светском, социальном, демократическом государстве. Более детальное регулирование содержится в Декларации 1789 г. и в преамбуле Конституции 1946 г. Отдельные права и свободы личности закреплены в более ранних законах, на которые в общей форме даны ссылки в преамбуле Конституции 1946 г. (например, равенство хозяина и работника по Конституции 1848 г., законы о свободе ассоциаций 1901 г., о свободе совести 1907 г. и др.). Некоторые права граждан были признаны только после Второй мировой войны (например, право на забастовку, равенство избирательных прав мужчин и женщин были закреплены Конституцией 1946 г., закон о свободе ассоциаций издан в 1971 г., закон о свободе образования — в 1977 г. и т. д.). Содержание этих положений было расширено толкованиями Конституционного совета.

К числу социально-экономических прав относятся: право собственности и ее неприкосновенность (изъятие возможно на основе закона, для общественных нужд и при условии справедливого и предварительного возмещения), право на равное налогообложение в соответствии с состоянием граждан и контроль за его необходимостью, профсоюзные свободы и право на забастовку (не могут бастовать служащие полиции, исправительных учреждений, неотложной медицинской помощи, диспетчеры воздушных сообщений, работники информационных служб и др.), право трудящихся участвовать через делегатов в коллективном определении условий труда и в руководстве предприятиями, право личности и семьи на необходимые условия для развития, право на охрану здоровья, материальное обеспечение, отдых, бесплатное образование на всех ступенях. Эти права в основном закреплены в преамбуле Конституции 1946 г.

К числу политических прав, которые названы в основном в преамбуле Декларации 1789 г., относятся: свобода объединения, слова, печати, собраний, митингов, демонстраций.

В конституционном праве Франции закреплены также обязанности личности: трудиться, платить налоги для общественных нужд. В качестве обязанностей государства провозглашается бесплатное светское образование на всех ступенях, помощь неимущим.

### ***2.3.3. Правовое регулирование общественных объединений***

Наиболее активное влияние на политическую жизнь оказывают политические партии, которых во Франции насчитывается несколько десятков (на выборах в парламент участвует обычно более 40, включая партии Корсики и заморских регионов). Они постоянно изменяются: сливаются, разделяются, меняют политическую линию и названия. Наиболее крупные из них находятся на левом фланге: это Французская социалистическая партия (около 900 тыс. членов); Французская коммунистическая партия (около 400 тыс. членов), которая в настоящее время во многом пересмотрела прежние догмы; Объединенная социалистическая партия; Движение левых радикалов (около 30 тыс. членов).

Ближе к правому центру находится «Объединение в поддержку республики», основанное в 1958 г. сторонниками генерала де Голля (около 900 тыс. членов), отстаивающее самостоятельность Франции на международной арене, а во внутренней политике выступают за ассоциацию труда и капитала. На правом фланге находится Республиканская партия (около 160 тыс. членов), Республиканская партия радикалов и радикал-социалистов, партия Центр социальных демократов (30 тыс. членов). Крайне правые позиции занимает Национальный фронт (25 тыс. членов), выступающий с расистских позиций, в частности за изгнание из страны иммигрантов из бывших колоний. На выборах партии обычно выступают в блоках, дробное деление на партии все чаще заменяется делением на левых и правых.

Специальный закон о политических партиях во Франции не принят; создание партий и их деятельность регулируются более общим законом об ассоциациях 1901 г. Партии, как и другие ассоциации, создаются без какого-либо разрешения, путем подачи декларации (заявления) в органы министерства внутренних дел. Для получения прав юридического лица они должны быть зарегистрированы в этих же органах.

*Профсоюзы* во Франции организованы в основном по производственному признаку. Действует несколько профсоюзных центров: Всеобщая конфедерация труда (600 тыс. членов), Рабочая сила (400 тыс. членов), Французская конфедерация христианских трудящихся (100 тыс. членов) и др. Профсоюзы играют значительную роль в производственных советах на предприятиях.

#### ***2.3.4. Правовое регулирование институтов непосредственной демократии***

Во Франции не применяют право досрочного отзыва депутата (в том числе и в местных советах), не используется народная законодательная инициатива. Институтами непосредственной демократии, урегулированными правом, являются *выборы* и *референдум*. Широко используются и опросы общественного мнения, которые получили законодательное регулирование, но

их запрещено проводить в определенные периоды избирательной кампании.

Активным избирательным правом пользуются граждане, обладающие политическими и гражданскими правами, достигшие ко дню выборов 18 лет. В избирательные списки вносятся лица, проживающие в коммуне (низовой единице административно-территориального деления), как правило, не менее шести месяцев. Регистрация для избирателей считается обязательной, но ее невыполнение ненаказуемо, поскольку участие в выборах не является обязательным. Французские граждане, проживающие за границей, могут голосовать в дипломатических представительствах Франции или дать доверенность на голосование какому-либо избирателю в той коммуне, где они родились или жили.

Пассивное избирательное право для выборов в национальное собрание (нижнюю палату парламента) устанавливается с 23 лет, в сенат (верхнюю палату) — с 35 лет. Для президента минимальный и максимальный возраст не установлен (он совпадает с условиями выборов в нижнюю палату). Кандидат в парламент и в местные органы самоуправления (советы) может быть выдвинут одним избирателем (поэтому возможно и самовыдвижение), хотя фактически кандидаты выдвигаются партиями и другими объединениями, но оформляется это как выдвижение избирателем. Запрещено выдвигать одного и того же кандидата более чем в одном избирательном округе, а также одновременно в обе палаты парламента. Установлена несовместимость мандата парламентария и должности члена правительства, но можно быть одновременно парламентарием и депутатом местного совета, членом правительства и депутатом в местном органе самоуправления. Для кандидатов существует избирательный залог: 1 тыс. франков — для нижней палаты (залог возвращается, если кандидат получил не менее 5 % голосов), 2 тыс. — для сенаторов, 10 тыс. — для кандидатов на должность президента.

Округа по выборам в нижнюю палату — одномандатные, в сенат — многомандатные, выборы президента осуществляются по единому общегосударственному (национальному) округу. Нижняя палата избирается в два тура по смешанной мажоритар-

ной системе: в первом туре для избрания необходимо получить абсолютное большинство, во втором — относительное большинство, но баллотируются все кандидаты, получившие в первом туре не менее 12,5 % голосов избирателей. В первом туре обычно избирается небольшое число депутатов.

Сенат избирается путем косвенных выборов — специальной избирательной коллегией, состоящей приблизительно из 108 тыс. человек.

### ***2.3.5. Законодательная власть***

Законодательная власть во Франции принадлежит парламенту, а президент подписывает законы.

Парламент состоит из двух палат: *национального собрания* (557 депутатов от метрополии и 22 — от заморских территорий) и *сената* (321 член). Депутаты и сенаторы обладают депутатским иммунитетом, даже если их действия наказуемы по закону (например, они не отвечают за оскорбления на заседании палаты и ее комиссий, хотя и подвергаются за это дисциплинарным взысканиям в соответствии с регламентами палат). Индемнитет включает также обязанность государства обеспечивать депутатам их материальные потребности для выполнения ими своих депутатских обязанностей. Они получают высокое денежное довольствие, состоящее из двух частей: основного жалования и дополнительного (приблизительно четверть основного), которое должно выплачиваться в зависимости от участия членов парламента на пленарных заседаниях палат и в комиссиях (на практике удержания из этой части жалования не производятся). Депутат после избрания обязан представить в бюро палаты парламента декларацию об имущественном положении (в отличие от данных о президенте эти сведения секретны). Такая же декларация представляется и при окончании мандата. Члены парламента имеют ограниченный депутатский иммунитет: к ним могут применяться арест и другие формы лишения свободы в случае совершения ими уголовного преступления, они могут быть также задержаны на месте преступления. В других случаях для лишения иммунитета требуется разрешение бюро палаты.

Ограничение свободы или уголовное преследование члена парламента может быть приостановлено на период сессии, если этого требует палата.

Французский парламентарий имеет свободный мандат, но фракционная партийная дисциплина во Франции, в отличие, например, от США, очень жесткая. Любой императивный мандат недействителен, права отзыва не существует. Совмещение депутатского мандата с государственными должностями невозможно, избранный депутат должен отказаться от занимаемой должности и некоторых других постов в течение двух недель после избрания (или отказаться от мандата парламентария).

Как и другие парламенты, французский парламент обладает *законодательными, контрольными, судебными, внешнеполитическими и иными полномочиями*. Свои экономические полномочия (например, принятие бюджета, планов экономического развития) он реализует, как правило, путем принятия законов.

Осуществляя законодательную деятельность, парламент принимает обыкновенные, органические и конституционные (изменяющие конституцию) законы, но сфера регулирования путем принятия обыкновенных законов ограничена (органические законы принимаются по вопросам, указанным в конституции, а закон о ее изменении можно принять по любому вопросу, кроме специально указанных в ней: например, нельзя изменить республиканскую форму правления). Французский парламент по Конституции 1958 г. — это парламент с ограниченной компетенцией (это относится прежде всего к обыкновенным законам).

В Конституции Франции содержится перечень вопросов, по которым парламент может принимать законы. По некоторым вопросам он издает законы-рамки, т. е. устанавливает лишь общие принципы, а детальную регламентацию осуществляет исполнительная власть (образование, труд, организация национальной обороны и т. д.). По другим указанным в конституции вопросам (права и свободы граждан, преступление и наказание и др.) парламент издает исчерпывающие законы, а исполнительная власть не может издавать нормативные акты. Все вопросы, не названные в Конституции, регулируются нормативными актами так называемой регламентарной власти — ордо-

нансами и иными актами правительства. Право парламента издавать законы ограничивается также полномочиями президента, который может выносить законопроекты на референдум, минуя парламент.

### ***2.3.6. Исполнительная власть***

Исполнительную власть осуществляют президент республики и правительство (Совет министров), причем правительство в качестве Совета министров заседает под председательством президента, а в качестве кабинета — под председательством премьер-министра. Роль этих органов неодинакова, она зависит от расстановки политических сил в парламенте. Президент может принадлежать к одной партии, а правительство — к другой, поскольку оно может зависеть от партии (партий) большинства в нижней палате. В этих условиях взаимоотношения между правительством и президентом могут осложняться, и роль правительства снижается. Если же президент и правительство принадлежат к одной партии, роль исполнительной власти возрастает.

*Президент республики* занимает главное место в системе органов государства. Даже разделы Конституции, посвященные высшим органам государства, начинаются с регламентации правового положения президента, а не законодательной власти. Президент следит за соблюдением Конституции, является гарантом национальной независимости, территориальной целостности, соблюдения международных договоров. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность государства.

Полномочия президента, требующие контрасигнатуры членов правительства, немногочисленны: созыв парламента на чрезвычайную сессию; подписание декретов и ордонансов, принятых Советом министров; назначение на гражданские и военные должности; назначение дипломатических представителей. Большинство полномочий — это личные полномочия президента, они не требуют контрасигнатуры.

Правительство Франции — *Совет министров* состоит из премьер-министра и министров, которых назначает президент по своему усмотрению, но при этом он должен учитывать расстановку сил в парламенте: правительство должно пользоваться доверием парламента, когда будет поставлен этот вопрос, иначе оно должно будет уйти в отставку (по своему усмотрению президент также может распустить парламент). Доверие не обязательно должно быть получено после формирования правительства: само правительство может поставить вопрос о доверии в любое время, точно так же, как в любое время может быть внесена депутатами нижней палаты резолюция порицания. Но по традиции после формирования правительства обычно ставится на голосование вопрос о доверии ему. Должность члена правительства несовместима с парламентским мандатом, государственной службой, профессиональной оплачиваемой деятельностью. Но ее можно совмещать с членством в местном совете и даже с постом председателя местного совета на любом уровне.

Во Франции существует множество *контрольных* и *консультативных органов*, оказывающих помощь парламенту и правительству. Некоторые из таких органов занимают особое место. К их числу относятся Конституционный совет, Государственный совет, Высший совет магистратуры, который ведает судебным управлением — назначением судей, их смещением и перемещением, решает вопрос об их дисциплинарной ответственности и др.

*Счетная палата* оказывает помощь правительству и парламенту в контроле за исполнением бюджета и финансового законодательства, но ее полномочия распространяются только на государственные организации и предприятия. При палате действует суд бюджетной и финансовой дисциплины, решения которого могут быть обжалованы в Государственном совете.

Есть и иные контрольные и консультативные органы: Центральный совет по изучению стоимости и рентабельности государственных служб, наблюдающий за их эффективностью, Налоговый совет, следящий за справедливым налогообложением, и др.

### 2.3.7. Судебная власть

Во Франции признаны четыре различные ветви осуществления правосудия: 1) *общественные суды*, когда рассмотрение мелких споров осуществляется непрофессиональными судьями — медиаторами (в основном это отставные судьи, чиновники, знакомые с юриспруденцией). Они назначаются местными советами — муниципалитетами; 2) иерархическая система общих судов, рассматривающих уголовные и гражданские дела; 3) различные специальные суды (для несовершеннолетних, военнослужащих и др.); 4) иерархическая система административных судов. Кроме того, как уже упоминалось, действуют некоторые квазисудебные органы (например, при счетной палате).

Основную роль в системе правосудия играют *общие суды*. Низшая ступень в их системе — трибуналы малой инстанции. Они создаются в главном городе департамента, в центральном городе судебного округа или кантоне. В составе трибунала несколько судей, но дело рассматривает единолично судья. В этом трибунале рассматриваются небольшие гражданские дела.

Суды присяжных, в том числе особые суды присяжных по делам несовершеннолетних и суды присяжных для военнослужащих, являются особым звеном в системе общих судов. Они создаются в каждом департаменте и рассматривают только уголовные дела. Судебное присутствие состоит из трех профессиональных судей и девяти присяжных (народных) заседателей, подбираемых путем жеребьевки из списка избирателей (отказ от выполнения этой обязанности карается штрафом).

*Специальные суды* создаются по разным вопросам: кроме «государственных» судов по делам несовершеннолетних и военнослужащих, существуют и специальные суды, формируемые особым образом, такие, как суды по торговым делам (избираются коммерсантами), советы по трудовым соглашениям (избираются предпринимателями и работниками на паритетных началах), суды по арендным делам (избираются сторонами на паритетной основе).

Возглавляет судебную систему *Кассационный суд*, который состоит из нескольких палат, рассматривающих кассационные жалобы — жалобы на нарушение закона в судебном процессе.

Решения палат могут быть обжалованы в пленарное заседание суда.

Систему судов *административной юстиции* возглавляет Государственный совет. Действуют также административные суды первой инстанции (их 25) и апелляционные суды. Жалобы на решения апелляционных судов подаются в Государственный совет. Административные суды вправе проверять законность всех административных актов — от муниципальных постановлений до ордонансов президента по самым разным вопросам.

Прокуроры действуют при судах разного уровня. Генеральный прокурор состоит при Кассационном суде. Все прокуроры подчиняются министру юстиции, они представляют в судах государство (поддерживают обвинение, защищают интересы государства по гражданским делам).

### ***2.3.8. Региональное и местное самоуправление и управление***

Франция делится на регионы, департаменты и коммуны, которые считаются территориальными коллективами, и потому в них есть выборные органы самоуправления. Наряду с этим существуют административные округа, где выборных органов самоуправления нет и управляет ими назначенный сверху супрефект. Есть историко-географические единицы — кантоны, которые не имеют собственных органов самоуправления и управления, а используются они как избирательные округа для выборов в советы департаментов, иногда в них создаются судебные органы — трибуналы малой инстанции.

Особое положение занимает Корсика (остров в Средиземном море), представляющий собой форму *политической автономии*. Там есть местный парламент с ограниченной компетенцией, избираемый им более узкий коллегиальный орган, но исполнительную власть единолично осуществляет избираемый советом председатель.

Новая Каледония (бывшая колония) в настоящее время имеет статус *ассоциированного государства* с Францией (и не является членом ООН, в отличие от ассоциированных государств США).

Низовой административно-территориальной единицей является *коммуна* (община). Крупные города тоже имеют статус общин, но с более широкими полномочиями (самоуправление крупных городов идет еще от прошлых веков). Всего насчитывается более 37 тыс. коммун, их население колеблется от 100 человек в селе до 1 млн и более в городах. В общине избирается совет сроком на 6 лет, который, в свою очередь, тайным голосованием избирает на этот же срок *мэра* и его заместителей, ведающих управлением. Мэр одновременно по должности является представителем государственной власти в коммуне. Каждая коммуна имеет свой устав, который составляется на основе типового устава, утвержденного в 1984 г. К ведению общин относятся: водоснабжение, организация работы рынков, муниципальных библиотек, музеев, кладбищ и др.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Опишите особенности действующей Конституции Франции.
2. Каков порядок изменения Конституции Франции? Охарактеризуйте содержание внесенных в нее поправок.
3. Раскройте основы правового статуса личности по Конституции Франции.
4. В чем заключаются личные и политические права и свободы человека и гражданина по Конституции Франции?
5. Каковы особенности правового регулирования институтов непосредственной демократии во Франции?
6. Охарактеризуйте форму правления Франции.
7. Каковы особенности юридической ответственности президента и министров во Франции?
8. Каковы особенности территориального устройства Франции?

### **Библиографический список**

#### *Основная литература*

1. *Комкова, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2011. — С. 207—231.

2. *Конституционное право зарубежных стран* : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 539—596.

3. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки *ONLINE*. — Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### *Дополнительная литература*

1. *Данилова, Н. В.* Альтернативные пути развития французской модели конституционной юстиции / Н. В. Данилова // Конституц. и муницип. право. — 2012. — № 9. — С. 58—64.

2. *Егорова, М. В.* Конституционно-правовой статус территориальных коллективов во Франции / М. В. Егорова // Там же. — 2010. — № 11. — С. 65—69

3. *Жакке, Ж.-П.* Конституционное право и политические институты : пер. с фр. / Ж.-П. Жакке. — Москва : Юристь, 2002. — 365 с.

4. *Захарова, М. В.* Правовой статус главы государства во французской правовой системе / М. В. Захарова // Конституц. и муницип. право. — 2006. — № 6. — С. 20—23.

5. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть* : учеб. / рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. А. Страшун. — 2-е изд., обновл. и дораб. — Москва : Норма, 2006. — 1104 с.

6. *Маклаков, В. В.* Парламент Франции / В. В. Маклаков. Часть 1. Национальное собрание. — Москва : ИНИОН РАН, 2008. — 190 с.

7. *Маклаков, В. В.* Парламент Франции / В. В. Маклаков. Часть 2. Сенат. — Москва : ИНИОН РАН, 2009. — 144 с.

8. *Французская Республика.* Конституция и законодательные акты : пер. с фр. — Москва : Прогресс, 1989. — 448 с.

9. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

## 2.4. Основы конституционного права Германии

- 2.4.1. Конституция.
- 2.4.2. Особенности основ правового статуса человека и гражданина.
- 2.4.3. Правовое регулирование общественных объединений.
- 2.4.4. Правовое регулирование институтов непосредственной демократии.
- 2.4.5. Законодательная власть.
- 2.4.6. Исполнительная власть.
- 2.4.7. Судебная власть.
- 2.4.8. Местное самоуправление и управление.

### 2.4.1. Конституция

Конституция Германии 1949 г. официально называется Основным законом, поскольку при принятии этот акт рассматривался как временный: предполагалось, что конституция будет принята для всей Германии после преодоления ее раскола. Однако затем от подготовки новой конституции отказались.

Основной закон 1949 г. был разработан комиссией немецких правоведов, которые действовали по указаниям премьер-министров западногерманских земель, избранных ландтагами (представительными органами земель), но подчинявшихся также губернаторам трех оккупационных зон, находившихся после Второй мировой войны и разгрома фашистской Германии под управлением Великобритании, США и Франции. Губернаторы были назначены державами-победительницами (четвертая оккупационная зона, на территории которой впоследствии была создана ГДР, находилась под управлением СССР).

Проект конституции обсуждал и принимал *парламентский совет*, в состав которого входили 65 депутатов, избранных ландтагами земель, а также 5 представителей от Берлина (без права решающего голоса). Документ был принят 53 голосами (против 12). Парламентский совет включал представителей всех существовавших тогда в Германии политических партий.

После принятия парламентским советом Конституция была *ратифицирована ландтагами западногерманских земель*, кроме Баварии, но вступила в силу и на ее территории.

В землях Германии есть свои конституции, которые должны соответствовать федеральной.

По форме правления Германия — *парламентарная республика*, по форме государственно-территориального устройства — *федерация*, она имеет *демократический государственный режим*.

Изменения и дополнения в Конституцию вносятся конституционными законами, принимаемыми  $\frac{2}{3}$  голосов в каждой палате парламента (бундестаге и бундесрате). Ратификация таких законов землями не требуется. Принято более 150 поправок. Основные касаются федерализма, прав верхней палаты (бундесрата) и передачи суверенных прав государства Европейскому Союзу.

В Германии существует специальный орган *конституционного контроля* — *Федеральный конституционный суд*. Он осуществляет как предварительный, так и последующий контроль; состоит из двух палат (сенатов) по 8 судей в каждой. Одна половина судей избирается бундестагом (нижней палатой парламента), другая — бундесратом (верхней палатой). Кандидат на должность судьи должен получить  $\frac{2}{3}$  голосов.

Если какой-либо другой суд, рассматривая дело, установит, что норма, которая должна быть применена, противоречит Конституции, он приостанавливает рассмотрение дела и обращается в Конституционный суд. Возобновление рассмотрения дела возможно после решения Конституционного суда.

В землях (субъектах Федерации) действуют *конституционные суды земель*, которые вправе контролировать соответствие актов земель как федеральной, так и местной конституции. Во многих землях они действуют на временной основе: для решения дела собираются судьи (обычно трое судей) и несколько ученых-правоведов.

### ***2.4.2. Особенности основ правового статуса человека и гражданина***

Перечень прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Конституции Германии соответствует международным стандартам.

Возможно ограничение конституционных прав Конституционным судом (при злоупотреблении правами) и законом (в том числе законом о чрезвычайном положении и др.). Допускается ограничение конституционных прав военнослужащих (во время службы), но их права обязан защищать уполномоченный бундестага по обороне.

Законодательство о борьбе с терроризмом (2002 г.) ограничивает права граждан в общественных интересах. Согласно общей тенденции глобальной борьбы против терроризма и преступлений против человечества, законодательство устанавливает, что может проводиться расследование и в том случае, если такое преступление совершено не в Германии, а за границей.

### ***2.4.3. Правовое регулирование общественных объединений***

В Германии зарегистрировано более 100 партий (включая отдельные партии земель), на выборах в парламент участвуют 20—25 из них, в парламенте представлены 5—6. Правовое положение политических партий, регулирование их организации и деятельности в Германии соответствуют демократическим принципам.

Партия считается антиконституционной, если стремится причинить ущерб основам свободного демократического строя, поставить под угрозу существование страны. Вопрос об антиконституционности и о запрещении деятельности партии решает Федеральный конституционный суд. Партия также утрачивает права, если в течение шести лет не выдвигает кандидатов в бундестаг или в местные ландтаги, ландтаги земель.

Основная избирательная борьба идет между *Христианско-демократическим союзом (ХДС)* и *Социал-демократической*

*партией Германии (СДПГ)*. Ни одна из них не может получить большинство в нижней палате парламента и периодически формирует правительство в блоке с какой-либо мелкой партией.

В Германии есть правые партии (Национально-демократическая, Республиканская и др.). Среди левых — Партия демократического социализма (наиболее целесообразным считающая средний путь развития — между капитализмом и социализмом). Она иногда имеет несколько мест в парламенте.

Важнейшую роль в экономической политике страны играет *Федеральный союз немецкой промышленности*, объединяющий отраслевые ассоциации. Есть также федеральные объединения работодателей, торгово-промышленных палат, иные союзы предпринимателей.

Существует профсоюзный центр — *Объединение немецких профсоюзов*, а также ряд крестьянских социально-экономических организаций.

#### ***2.4.4. Правовое регулирование институтов непосредственной демократии***

Одна половина депутатов бундестага избирается по мажоритарной системе по одномандатным избирательным округам, другая половина — по спискам политических партий (пропорциональная система).

Для выдвижения кандидата в нижнюю палату парламента (верхняя не избирается) по одномандатному округу достаточно 200 подписей избирателей округа. Партии, имеющие в парламенте не менее пяти депутатов («национальные партии»), могут выдвигать кандидатов от округа, не собирая подписи. Избиратель имеет два голоса: один он подает за кандидата в одномандатном избирательном округе, другой — за список кандидатов от той или иной партии. Во втором случае действует 5 %-й заградительный барьер.

Каждая партия может получать пожертвования (в том числе на проведение выборов), но они не могут превышать 110 млн евро. Сведения о пожертвованиях, составляющих более 10 тыс. евро, должны быть опубликованы. Партии получают

финансирование также из государственного бюджета: около 0,7 евро за каждый голос на парламентских выборах. Бюджетные средства начисляются также в зависимости от размеров пожертвований и собранных партией членских взносов. На такое финансирование имеют право все партии, получающие на федеральных выборах не менее 0,5 % голосов. Обычно федеральное финансирование получают около 20 партий.

На финансирование партий используется также небольшой целевой налог с граждан — 1 евро в год. Максимальные расходы государства для поддержки партий по закону не должны превышать 133 млн евро.

*Общегосударственный референдум* в новой Германии не проводился. Референдум возможен в двух или нескольких землях в связи с изменениями границ земель и образованием новой земли. Это изменение утверждается федеральным законом, который и выносится на референдум, проводимый на территориях, из которых должна быть образована новая земля.

*Народный опрос* в Германии — это тоже голосование, но он может касаться закона или законопроекта, связанного с передачей части территории той или иной земле.

*Народная инициатива* также связана с изменением границ земель. Процедура начинается со стадии получения права на ходатайство о переходе территории от одной земли к другой (нужно собрать не менее 1 % подписей избирателей). Вслед за этим осуществляется сбор подписей избирателей за данное предложение или против него (не более двух недель). При достаточном количестве подписей «народный законопроект» должен быть рассмотрен парламентом.

#### **2.4.5. Законодательная власть**

В законодательной деятельности участвуют: бундестаг (Союзное собрание), бундесрат (Союзный совет) и президент республики, который подписывает законы и вправе возвратить их на вторичное рассмотрение (практика минимальна).

*Бундестаг* (в настоящее время насчитывает 622 члена) избирается по смешанной избирательной системе на четыре года.

Правовое положение депутата такое же, как и в других демократических странах (свободный мандат, иммунитет, индемнитет, запрет совмещения должностей и т. д.). Депутат может быть министром.

Заседаниями бундестага руководит избранный им на весь срок полномочий *президиум*, состоящий из председателя (президент бундестага) и его заместителей. *Секретари* бундестага также относятся к его руководству, но в основном ведают вопросами делопроизводства.

Партийные *фракции* образуются, если партия занимает не менее 5 % мест в бундестаге, в иных случаях создается депутатская группа. Руководство фракций участвует в формировании органов бундестага, в том числе в создании специализированных *постоянных комитетов* и определении их председателей. Председатель палаты, один его заместитель, а также представители фракций пропорционально их численности образуют *совет старейшин*. Он принимает повестку дня, распределяет депутатов по постоянным комитетам, назначает их председателей и решает процедурные вопросы. В необходимых случаях создаются различные *временные комиссии* — следственные, ревизионные и др.

Бундестаг считается находящимся в состоянии постоянной сессии и созывается его председателем на пленарные заседания по мере надобности.

*Бундесрат* (69 членов) является представительством земель: его члены назначаются правительствами (нередко премьер-министрами) земель из их состава и отзываются ими. Поэтому какого-либо срока полномочий для этого органа конституция не устанавливает. Количество представителей земель в нем зависит от численности населения каждой земли: земли имеют от трех до шести представителей, тогда как численность населения может различаться почти в 30 раз. При голосовании каждая земля имеет численность голосов, равную количеству ее представителей. Представители земель голосуют согласно инструкциям своих правительств.

*Председатель* бундесрата переизбирается ежегодно. Заседания созываются председателем по мере необходимости (обычно через две — четыре недели по пятницам). Он обязан

созвать заседание по требованию представителей по крайней мере двух земель, а также федерального правительства.

Бундесрат участвует в издании актов правительства. Акты правительства и федеральных министров, имеющие политическое значение, нуждаются в его одобрении.

*Правом законодательной инициативы* обладают федеральное правительство, группы депутатов бундестага и члены бундесрата. Депутаты бундестага и члены бундесрата вносят законопроекты в бундестаг только коллективно: депутаты от имени фракции либо от имени группы депутатов, представляющих не менее 5 % от общего количества депутатов бундестага; члены бундесрата от имени земли, но через федеральное правительство, которое прилагает к законопроекту свое заключение. Законопроекты правительства сначала вносятся в бундесрат (для получения мнения земель), но если правительство считает проект срочным, оно может передать его сначала в бундестаг.

Законопроекты в бундестаге рассматриваются в трех чтениях, но и в третьем чтении возможно обсуждение и внесение поправок.

Одни законы (поправки к Конституции, территориальные изменения и др.) без согласия бундесрата приняты быть не могут. Другие законы с 2006 г. бундестаг может принимать без согласия бундесрата. Последний в течение двух недель может заявить протест (своеобразное вето), который рассматривается бундестагом и отклоняется его простым большинством голосов от общей численности депутатов.

С другой стороны, бундесрат имеет основные полномочия и может принимать законы и самостоятельно. Это может быть в случае объявления президентом по предложению правительства и с согласия бундесрата *законодательной необходимости* в отношении данного конкретного законопроекта. Если правительство считает законопроект неотложным, бундесрат вправе принять его без согласия бундестага (при условии, что бундестаг рассматривал и дважды отклонил закон).

Парламент, а именно бундестаг (иногда без согласия бундесрата), вправе делегировать органам исполнительной власти (отдельному министру, правительству земли) полномочия по

изданию актов, входящих в сферу законодательной компетенции Федерации.

Парламент Германии контролирует деятельность исполнительной власти. Правительство несет ответственность только перед бундестагом, но она выражается прежде всего в ответственности канцлера — главы правительства. Правительство с уходом канцлера в отставку также меняется.

Формой ответственности канцлера является так называемый *конструктивный вотум недоверия*: по вопросу о недоверии канцлеру следует голосовать в бундестаге, одновременно предложив кандидатуру его преемника. Поскольку предложить кандидатуру нового канцлера на практике может лишь партия (блок) большинства в парламенте, конструктивный вотум недоверия применялся крайне редко (трижды с 1949 г.). Канцлер и сам может поставить вопрос о доверии правительству.

Верхняя палата не может быть распущена.

Возможна ответственность отдельных министров перед парламентом (недоверие, интерпелляция и др.), но обычно эта мера не используется, так как министры отвечают перед канцлером, и он сам их увольняет.

### **2.4.6. Исполнительная власть**

Хотя считается, что исполнительной властью обладают президент и правительство, на деле президент действует по указаниям правительства.

*Федеральный президент* избирается на пять лет *косвенными выборами*: Федеральным собранием, состоящим из членов бундестага и такого же количества членов, избранных представительными органами земель (ландтагами) пропорционально количеству их депутатов в бундестаге. На должность президента партиями выдвигаются кандидаты (граждане, достигшие 40 лет, обладающие избирательными правами). Для избрания в первых двух турах необходимо абсолютное большинство, в третьем — относительное большинство. Одно и то же лицо может быть президентом не более двух сроков подряд.

По Конституции федеральный президент обладает значительными полномочиями. Однако его акты приобретают юридическую силу после их контрасигнатуры канцлером или соответствующим министром.

*Ответственность президента* заключается в лишении его данной должности. Это возможно в случае его обвинения в умышленном нарушении Конституции или закона. Такое обвинение может выдвинуть только бундестаг или бундесрат. Предложение может быть внесено  $\frac{1}{4}$  состава любого из этих органов, принятие решения (т. е. предъявление обвинения) требует  $\frac{2}{3}$  в любой палате. Обвинение вносится в Федеральный конституционный суд, который и принимает окончательное решение. Отрешенный от должности президент в дальнейшем может быть подвергнут обычному уголовному преследованию. Президент может досрочно уйти в отставку.

*Полномочия* Федерального президента при возникновении каких-либо препятствий для исполнения им своих обязанностей осуществляет председатель бундестага.

Руководит государством *Федеральное правительство*, состоящее из канцлера (председатель) и министров. Особую роль в правительстве играет канцлер, в связи с чем Германию часто называют канцлерской республикой.

*Федеральный канцлер* избирается бундестагом по предложению президента. Избранным считается лицо, получившее абсолютное большинство голосов в бундестаге, т. е. канцлером может быть избран только лидер партии (коалиции партий), которая располагает большинством мест в парламенте.

В назначении *федеральных министров* парламент не участвует, они назначаются президентом по предложению канцлера и им увольняются.

### **2.4.7. Судебная власть**

Организация судебной власти в Германии основана на принципе *полисистемности*. Помимо *конституционной юстиции* (Федерального конституционного суда и конституционных судов земель) имеются пять ветвей правосудия: *общая* (суды

общей юрисдикции, рассматривающие гражданские и уголовные дела), *административная, трудовая, финансовая и социальная*.

Есть также военно-уголовные и другие (профессиональные) суды, действующие на общественных началах: дисциплинарные суды (для медицинских работников, инженеров, адвокатов и др.).

Высшие суды относятся к федеральной судебной системе. Их судей назначает федеральный министр юстиции совместно с комитетом по выборам судей (комитет состоит из членов бундестага и такого же количества представителей земель), а судей судов земель назначают министры юстиции земель (также совместно с комитетом по выборам судей). В землях создаются участковые суды, суды первой и второй инстанций, суды по отраслевому признаку и высшие земельные суды.

Если между высшими судами (в Федерации или земле) возникают разногласия, то созывается совещание (сенат) из представителей этих органов, которое принимает решения, обеспечивающие единство судебной практики.

Большинство уголовных и гражданских дел рассматривает участковый суд, относящийся к системе общих судов, в котором судопроизводство иногда осуществляет единолично судья, а нередко — судья и два заседателя — шеффена. В системе административных, трудовых и других судов участковых судей нет, в первой инстанции в них участвуют три судьи и два заседателя.

Высший суд земли общей юрисдикции вправе проводить особую судебную процедуру — ревизию, сочетающую элементы апелляции и кассации, т. е. проверяется решение нижестоящего суда на соответствие фактической стороне дела и на соблюдение закона. Федеральная судебная палата (высший суд общей юрисдикции) осуществляет только кассационный процесс. В низовых судах других ветвей (трудовых, социальных, административных и др.) в процессе участвуют три судьи и два заседателя. В системе нет участковых судов, а апелляционно-ревизионной инстанцией являются высшие отраслевые суды.

*Прокуратура* не составляет отдельной системы, а действует при судах. Она подчинена министру юстиции.

Германия — конституционная федерация, учрежденная на базе Основного закона 1949 г.

После объединения двух германских государств в состав ФРГ входят 16 земель (субъектов), в том числе 3 города — Берлин, Гамбург и Бремен, приравненных к землям. Других территориальных образований, кроме земель, являющихся субъектами Федерации, в составе Германии не существует. Германская Федерация симметрична, хотя элементы юридического неравенства есть (неравное представительство в бундесрате).

В 2006—2010 гг. в несколько этапов в Германии проходила реформа федерализма. В частности, ликвидировано право вето бундесрата, но сохранено его право принять закон (в особом порядке) в случае объявления правительством законодательной необходимости.

*Основные принципы* германского федерализма типичны для федеративного государства в демократических странах (соответствие конституционного строя земель федеральному строю, верховенство федерального права, разграничение предметов ведения и полномочий, кооперативный федерализм и субсидиарность и др.). Допускается федеральное принуждение земель выполнять их обязанности, в том числе правительство Федерации может назначить в землю федерального уполномоченного, который вправе давать обязательные указания органам земли.

При серьезных нарушениях общественного порядка, стихийных бедствиях земля может просить федеральное правительство о направлении федеральных вооруженных сил, полицейских сил другой земли. При катастрофах, охвативших несколько земель, федеральное правительство может по своей инициативе направить в эти земли вооруженные силы и дать указания другим землям о направлении в район бедствия полицейских сил.

Земли имеют свои конституции, законодательные органы, — все они однопалатные, избираются гражданами на четыре или пять лет, формируют правительства земель на основе тех же принципов, что и Федерация. Положение премьер-министра земли аналогично положению федерального канцлера.

## ***2.4.8. Местное самоуправление и управление***

Земли делятся на округа, округа — на районы и города, имеющие статус районов, районы — на общины (многие города имеют статус общин). В мелких землях два звена: район — община. В крупных городах имеются внутригородские районы.

В административно-территориальных единицах существуют муниципальные образования общинного или регионального типа, действуют выборные органы самоуправления (муниципальное собрание и бургомистр в общине), районные собрания и ландрат (районный директор), но в наиболее крупной единице — округе — собрание депутатов (ландтаг и др.) имеет совещательный характер. Основные полномочия в округе принадлежат президенту (ретирунгс-президенту), назначенному правительством земли. Ландрат в районе после выборов тоже становится представителем государства. В разных землях существуют свои модели местного самоуправления (например, южногерманская, северогерманская и ряд других моделей с наемным «сильным» и «слабым» бургомистром, иногда избираемым советом, исполнительным комитетом или коллегиальной магистратурой во главе с бургомистром).

Правовой надзор за деятельностью муниципальных органов осуществляет министерство внутренних дел, а также окружные и районные управления различных министерств. Такая форма контроля объясняется тем, что в Германии муниципалитеты рассматриваются как корпорации (юридические лица) публичного (а не частного) права, и потому подлежат контролю со стороны государства. Судебный контроль в отношении местного самоуправления осуществляется административными судами.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Раскройте особенности Основного закона ФРГ.
2. Охарактеризуйте порядок внесения изменений в Основной закон ФРГ, а также объясните содержание внесенных поправок.

3. Раскройте основы правового статуса личности по Основному закону Германии.

4. На основе анализа Основного закона ФРГ выявите специфику регулирования политических прав в Германии.

5. В чем специфика разделения полномочий по Основному закону ФРГ?

6. Каково конституционно-правовое значение «конструктивного» вотума недоверия федеральному канцлеру?

7. Каково соотношение статусов федерального президента и федерального канцлера ФРГ?

8. Какими полномочиями обладает Федеральный конституционный суд ФРГ?

9. Дайте характеристику судебной системе Германии.

## **Библиографический список**

### *Основная литература*

1. *Комкова, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2011. — С. 231—251.

2. *Конституционное право зарубежных стран* : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 596—643.

3. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки *ONLINE*. — Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### *Дополнительная литература*

1. *Александрова, А. В.* Социальные права в конституционном праве Германии: история и современность / А. В. Александрова // История государства и права. — 2012. — № 8. — С. 20—22.

2. *Государственное право Германии* : в 2 т. — Москва : ИГП РАН, 1994. — Т. 1. — 312 с.; Т. 2. — 320 с.

3. *Казак, Е. С.* Реформа федеративных отношений в Германии: взаимосвязь права и политики / Е. С. Казак // Конституц. и муницип. право. — 2012. — № 7. — С. 51—56.

4. *Княгинин, К. Н.* Федеративная территориальная структура Германии: от прошлого к настоящему / К. Н. Княгинин // Там же. — 2011. — № 7. — С. 65—70; № 8. — С. 74—80.

5. *Невинский, В.* Основы современного конституционализма Австрии и Германии : учеб. пособие / В. Невинский. — Барнаул : Изд-во Алт. гос. ун-та, 1997. — 286 с.

6. *Парламентаризм* в Германии и в России: история и современность : сб. статей : пер. с нем. / отв. ред. А. Пляйс. — Москва : РОССПЭН, 2006. — 584 с.

7. *Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты* : пер. с нем. — Москва : Прогресс, 1991. — 472 с.

8. *Чиркин, В. Е.* Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

9. *Штайнер, У.* Основному закону ФРГ — 60 лет / У. Штайнер // Сравнит. конституц. обозрение. — 2009. — № 3. — С. 83—94.

## 2.5. Основы конституционного права КНР

- 2.5.1. Конституция.
- 2.5.2. Основы правового статуса человека и гражданина.
- 2.5.3. Правовое регулирование общественных объединений.
- 2.5.4. Правовое регулирование институтов непосредственной демократии.
- 2.5.5. Высшие органы государственной власти.
- 2.5.6. Высшие органы государственного управления.
- 2.5.7. Органы суда и прокуратуры.
- 2.5.8. Национально-территориальная автономия.
- 2.5.9. Местные органы государственной власти и общественного самоуправления.

### 2.5.1. Конституция

Проект действующей Конституции Китая 1982 г., разработанный под руководством и по указанию Центрального Комитета (ЦК) Коммунистической партии Китая (КПК) и одобренный им, был вынесен на всенародное обсуждение в апреле — ноябре 1982 г. и принят Всекитайским собранием народных представителей (ВСНП).

В основу Конституции КНР положены постулаты марксизма-ленинизма, имеющие национальную специфику. Современный период определяется в Конституции КНР как «начальная стадия строительства социализма», а китайское общество — как *социалистический строй*. Одновременно в ней говорится о «социализме с китайской спецификой», о «социализме в модернизированном виде» (поправки 1993 г.). Последующие съезды КПК охарактеризовали эти положения как дальнейшее развитие марксизма-ленинизма, поставили задачу социалистической модернизации общества.

В последние годы в Китае внедряются идеи «либерального социализма» вместо «прагматического социализма» Дэн Сяопина, происходит акционирование государственных предприятий, но контрольный пакет всегда остается в руках государства.

Система органов государства основана на отрицании разделения властей, сосредоточении государственной власти в руках представительных органов (советов) снизу доверху, принципе демократического централизма.

В Китае считается, что социалистический характер экономической системы проявляется в исключении эксплуатации человека человеком, в ведущей роли государственного сектора экономики и в распределении по труду.

Экономика Китая развивается на основе *сочетания рынка и государственного макрорегулирования*. Допускается многообразие форм собственности, в том числе частной, но основой экономики является социалистическая собственность, существующая в форме общенародной (государственной) собственности и «коллективной собственности трудящихся масс». Земля находится в собственности государства, сельское хозяйство функционирует на основе наследственного семейного подряда, при котором семьи обрабатывают землю и используют результаты своего труда.

В Конституции говорится о союзе рабочих и крестьян, при этом рабочий класс характеризуется как руководящий.

Конституция закрепляет основы политической системы и духовной жизни Китая, делая упор на приверженность идеям марксизма-ленинизма, Мао Цзэдуна, Дэн Сяопина, закрепляет руководящую роль КПК в обществе и государстве; провозглашает государственную власть как демократическую диктатуру народа, руководимого рабочим классом. В конституции также говорится о создании Единого фронта, объединяющего различные партии и народные организации под руководством КПК; о принадлежности всей полноты государственной власти собраниям народных представителей, об отрицании местного самоуправления.

По форме правления Китай — *партократическая республика* типа советов, по форме государственно-территориального устройства — *сложное унитарное государство* (с автономией), где существует *тоталитарный социалистический государственный режим*.

Конституция может быть изменена по предложению Постоянного комитета ВСНП или  $\frac{1}{5}$  части депутатов ВСНП. Изменения и дополнения должны быть приняты  $\frac{2}{3}$  состава ВСНП.

В Китае не существует специальных органов конституционного контроля. Считается, что это задача ВСНП и его Постоянного комитета.

### ***2.5.2. Основы правового статуса человека и гражданина***

Гражданами Китая считаются лица, хотя бы один из родителей которых — китайский гражданин. Двойное гражданство в Китае не признается.

В Китае принята *социалистическая концепция прав человека*, которая отвергает понятие естественных прав и связывает правовой статус личности с природой общества и государства:

- 1) права и свободы предоставляются гражданам в соответствии с целями социализма, воспитания в духе коммунизма;
- 2) осуществление прав и свобод связывается с регулирующей и направляющей ролью государства;
- 3) различаются права граждан и трудящихся;
- 4) предусмотрены материальные гарантии социально-экономических прав (социалистическая система хозяйства); в сфере политических прав основной гарантией считается социалистическая власть.

Конституция содержит довольно подробный перечень конституционных обязанностей граждан, при этом многие обязанности имеют не юридический, а преимущественно моральный характер: трудиться, соблюдать трудовую дисциплину и общественный порядок, учиться, защищать сплоченность национальностей, беречь общественную собственность, охранять честь и интересы Родины и др. На граждан возлагается обязанность ограничивать деторождение. В городской семье может быть не более одного ребенка (если родится девочка, можно завести еще одного ребенка), в сельской — не более двух. При соблюдении этого правила семья получает материальное пособие от государства (15 долл. на ребенка), при нарушении — лишается пособия.

### **2.5.3. Правовое регулирование общественных объединений**

Согласно Конституции, руководящей силой общества и государства является *Коммунистическая партия Китая*. Это означает, в частности, что партия не может быть отстранена от власти, например, путем выборов, без изменения Конституции. Все важные мероприятия в КНР проводятся по указаниям партии. Без ее одобрения не обходится и решение, например, таких важных вопросов, как подбор кадров на должности.

Органы КПК создаются в общегосударственном масштабе, в административно-территориальных единицах, а также на предприятиях, в учреждениях, учебных заведениях, вооруженных силах и др. (с 2000 г. — на частных предприятиях). С 2002 г. в Китае разрешено принимать в КПК бизнесменов (капиталистов).

Руководители партии и государства теперь не могут занимать высшие должности более двух сроков по пять лет.

В Китае также существуют восемь других политических партий (их называют демократическими): Революционный комитет гоминьдана, Ассоциация содействия развитию демократии, Демократическая лига, Крестьянско-рабочая партия, Партия стремления к справедливости, Общество «Цзюсань», Лига демократического самоуправления Тайваня, Всекитайская ассоциация промышленников и торговцев.

По существу, действуют только центральные органы этих партий. Лидеры некоммунистических партий не имеют постов министров, но занимают должности заместителей руководителей в Постоянном комитете ВСНП, Верховном народном суде, Верховной народной прокуратуре.

В Китае принята и реализуется концепция единства общественных организаций и движений, созданы единые профсоюзные, женские, молодежные и иные общественные объединения.

Согласно правилам, установленным правительством (Государственным советом), государственной регистрации подлежат объединения, имеющие не менее 50 индивидуальных и коллективных членов (или не менее 30 коллективных). Регистрацию проводят департаменты правительства КНР или местные исполнительные органы.

В Китае создана и действует особая общественно-политическая организация (движение) — Единый фронт различных партий и массовых общественных организаций. Его орган — Народный политический консультативный совет.

#### ***2.5.4. Правовое регулирование институтов непосредственной демократии***

Согласно Конституции, выборы являются всеобщими. Активным и пассивным избирательным правом пользуются граждане, достигшие 18 лет, повышенный возрастной ценз (45 лет) установлен для Председателя Республики, он избирается прямыми выборами. Законом о выборах в ВСНП и местные собрания народных представителей, а также постановлением Постоянного комитета ВСНП о порядке выборов депутатов от Народно-освободительной армии Китая в ВСНП и в местные собрания народных представителей установлено, что в списки избирателей не включаются душевнобольные, а также лица, лишенные политических прав (на срок от одного года до пяти лет по приговору суда).

Избирательное право в Китае не равно: предусмотрены преимущества для городского населения по сравнению с сельским. Соотношение численности городского и сельского населения при выборах одного депутата ВСНП — 1:5. При выборах собраний народных представителей провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, автономных округов, уездов, автономных уездов это соотношение составляет от 1:4 до 1:1.

Постоянный комитет ВСНП распределяет нормы представительства в ВСНП от крупных административно-территориальных единиц (провинций, автономных районов, городов центрального подчинения). Каждая национальность независимо от ее численности должна быть представлена в ВСНП хотя бы одним депутатом. В местном собрании народных представителей от любого национального меньшинства тоже должен быть хотя бы один депутат.

Особое представительство в ВСНП и местных представительных органах имеет Народно-освободительная армия Китая. Депутаты в ВСНП от армии избираются на общекитайском собрании делегатов.

Выборы в Китае многостепенные. Прямые выборы применяются только на низовом уровне. При избрании старост деревень, членов собраний народных представителей поселков, волостей и других административных единиц, допускаются альтернативные кандидаты. Все остальные представительные органы формируются на основе многостепенных выборов: депутаты нижестоящих собраний выбирают определенное количество депутатов вышестоящих собраний.

Голосование в Китае тайное, можно уполномочить голосовать другое лицо, но не более чем за трех избирателей. Право выдвижения кандидатов имеют политические партии, другие «народные организации», группы избирателей, состоящие не менее чем из 10 человек. Выборы альтернативные. Численность кандидатов должна превышать количество подлежащих избранию депутатов на разных ступенях в пропорции 3:1 или 2:1. Кандидатуры предварительно обсуждаются и рекомендуются органами КПК или Единого фронта.

Прямые выборы считаются состоявшимися, если в них приняло участие более половины избирателей, внесенных в избирательные списки. Для действительности многостепенных выборов необходимо наличие кворума в собрании народных представителей определенной административно-территориальной единицы, избирающей депутатов в вышестоящий орган, и не менее  $\frac{1}{3}$  голосов.

Организуют выборы избирательные комиссии, утверждаемые вышестоящими избирательными комиссиями. Все они работают на общественных началах. Общее руководство выборами осуществляет Постоянный комитет ВСНП.

Депутат любого представительного органа имеет императивный мандат (т. е. он может быть досрочно отозван избравшими его лицами или органами). Если депутат избран непосредственно населением, его отзыв производится по требованию не менее 30 избирателей. Если депутат избран собранием, то вопрос о его отзыве возбуждает группа депутатов этого собрания

в количестве не менее  $\frac{1}{10}$  его численности. Отзыв производится во всех случаях большинством голосов.

### **2.5.5. Высшие органы государственной власти**

Считается, что вся полнота власти принадлежит собраниям народных представителей — представительным органам типа Советов. Различаются *органы государственной власти* (высшие и местные), *органы государственного управления* (высший орган общей компетенции — правительство, местные органы — исполнительные комитеты собраний народных представителей, называемые местными народными правительствами), *органы суда и прокуратуры*.

К высшим органам государственной власти относятся: ВСНП — верховный орган государственной власти, его Постоянный комитет, Председатель Республики и его заместитель.

Всекайтайское собрание народных представителей (ВСНП) избирается на пять лет собраниями народных представителей провинций, автономных районов (наиболее крупных автономных единиц), городов центрального подчинения, представителями армии по рассмотренной выше системе. В его составе должно быть не более 3 тыс. депутатов.

Депутаты ВСНП должны совмещать депутатскую работу с трудом на производстве, в учреждениях и т. д. По месту работы они получают заработную плату в соответствии со своей должностью или профессией. Считается, что статус «неосвобожденного депутата» позволяет ему быть тесно связанным с массами. Депутаты имеют иммунитет.

ВСНП — орган однопалатный. У него нет постоянного председателя и постоянного руководящего органа. Заседаниями руководит президиум, который избирается на каждой сессии. Собрание создает отраслевые постоянные комиссии (комитеты), на заседаниях которых предварительно обсуждаются законопроекты.

В составе ВСНП создаются делегации (депутатские группы) от избирательных единиц (различных провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, вооруженных сил).

Они предварительно обсуждают выносимые на сессию вопросы, рассматривают законопроекты, могут поручать своим представителям выступить на заседании ВСНП с изложением позиции данной депутатской группы. Делегации имеют право законодательной инициативы.

В соответствии с Конституцией ВСНП обладает широкими полномочиями: издает законы, избирает другие высшие органы государства и высших должностных лиц, утверждает планы социально-экономического развития, государственный бюджет и отчет о его исполнении, решает вопросы войны и мира и т. д. Полномочия ВСНП имеют открытый характер, поскольку оно может сместить с должности Председателя КНР и его заместителя, главу правительства, других важных должностных лиц. На деле деятельность ВСНП направляется органами КПК в соответствии с принципом ее руководящей роли.

Собрание работает в *сессионном порядке* — сессия созывается один раз в год и обычно продолжается примерно две недели. Помимо депутатов на сессии обязаны присутствовать члены правительства, Центрального военного совета, председатель Верховного народного суда, генеральный прокурор Верховной народной прокуратуры.

Право законодательной инициативы имеют: президиум сессии ВСНП, Постоянный комитет ВСНП, отраслевые постоянные комиссии, Государственный совет (правительство), Центральный военный совет, Верховный народный суд, Верховная народная прокуратура, делегации (депутатские группы), а также группы депутатов численностью не менее 30 человек.

*Постоянный комитет ВСНП* занимает своеобразное положение в системе высших органов государственной власти: с одной стороны, это орган ВСНП, подчиненный ему и замещающий его почти по всем вопросам между сессиями, с другой стороны, это высший орган государственной власти, имеющий самостоятельные полномочия, осуществляемые независимо от того, заседает или не заседает ВСНП.

Постоянный комитет ВСНП избирается всекитайским собранием тайным голосованием в составе председателя, заместителя, начальника секретариата и членов. Хотя он избирается на пять лет и новым составом ВСНП избирается новый Постоян-

ный комитет. В любое время ВСНП может переизбрать его досрочно.

К собственной компетенции Постоянного комитета ВСНП относятся: толкование Конституции и законов; контроль работы правительства — Государственного совета с правом замены министров; контроль работы Центрального военного совета, Верховного народного суда, Верховной народной прокуратуры; отмена актов местных органов государственной власти (собраний народных представителей); ратификация и денонсация международных договоров и др.

Особое значение имеет право Постоянного комитета ВСНП издавать законы по частным вопросам (частные законы) и вносить изменения в законы, принятые ВСНП. На практике именно Постоянный комитет ВСНП выполняет основную законотворческую работу.

Наряду с собственными Постоянный комитет ВСНП имеет и производные полномочия, которые он осуществляет, если ВСНП не заседает: внесение поправок в планы социально-экономического развития, а также в законы о государственном бюджете, назначение и смещение министров, главного ревизора и начальника секретариата правительства, членов Центрального военного совета и др.

Постоянный комитет принимает решения по ряду обычных полномочий главы государства, но акты на основании этих решений издает Председатель Республики.

Кроме того, ВСНП может возложить на Постоянный комитет и другие функции. Постоянный комитет ВСНП проводит очередные заседания один раз в два месяца.

*Председатель Китайской Народной Республики*, согласно Конституции, является *главой государства*, но он осуществляет основные полномочия лишь по решению ВСНП или его Постоянного комитета. Его собственные полномочия имеют преимущественно церемониальный характер.

На деле положение Председателя КНР определяется не столько конституционными нормами, сколько тем, что он является Генеральным секретарем КПК и председателем Центрального военного совета.

Председатель Республики избирается парламентом (ВСНП) на срок его полномочий (пять лет). На эту должность может претендовать гражданин Китая, обладающий политическими правами и достигший 45-летнего возраста. Одно и то же лицо не может быть избрано Председателем более двух раз подряд.

На основании решений ВСНП и Постоянного комитета ВСНП Председатель Республики публикует законы, представляет в ВСНП для назначения кандидатуру премьер-министра Государственного совета, награждает государственными наградами, назначает и отзывает дипломатических представителей Китая, ратифицирует и денонсирует международные договоры, публикует указы о введении чрезвычайного положения, о помиловании и проч.

Также ВСНП избирает заместителя Председателя, к кандидатуре которого предъявляются те же требования, что и к кандидатуре Председателя. Заместитель Председателя помогает Председателю в его работе.

### ***2.5.6. Высшие органы государственного управления***

К высшим органам государственного управления относится *Государственный совет* — правительство Китая, но значительную роль играет Центральный военный совет. Центральными органами отраслевого управления являются министерства и ведомства.

Государственный совет характеризуется Конституцией как центральное народное правительство, исполнительный орган государственной власти и высший государственный административный орган.

На своей первой после избрания сессии ВСНП образует Государственный совет. Он состоит из Председателя Государственного совета, который теперь не может занимать эту должность более двух пятилетних сроков; его заместителей; министров (государственных советников); председателей комитетов, имеющих ранг министра; главного ревизора; начальника секретариата. Особенность состава Государственного совета состоит

в том, что в нем есть должность главного ревизора, имеющего ранг министра, и в том, что некоторые министры не являются его членами, не участвуют в заседаниях Государственного совета.

Государственный совет осуществляет полномочия правительства. Вместе с тем между сессиями ВСНП и заседаниями Постоянного комитета по экономическим вопросам он может издавать акты, обычно принимаемые в виде закона.

Многие акты Государственного совета принимаются в виде совместных решений с ЦК КПК.

Министерства и ведомства осуществляют руководство отраслями экономики, культуры, политики или сферой жизни общества. При министре работает коллегия, состав которой утверждается правительством. Ее решения оформляются приказами министра. Министр может не согласиться с решением коллегии, и тогда спорный вопрос рассматривается на заседании правительства.

Центральный военный совет, названный в Конституции среди высших органов государственного управления, — коллегиальный орган военного управления. Он состоит из председателя и членов. Персональный состав Центрального военного совета предварительно утверждается ЦК КПК. Председатель назначается ВСНП (как правило, это Генеральный секретарь КПК).

### ***2.5.7. Органы суда и прокуратуры***

В Китае существуют общие и специальные суды. *Общие суды* — это Верховный народный суд и местные народные суды трех ступеней — высшей (в провинциях), средней (в крупных и средних автономных единицах) и низшей (в уездах). *Специальные суды* — это военные суды, но могут быть образованы и другие специальные суды. На практике, однако, согласно традициям, население редко обращается в суд, предпочитая негосударственные, неформальные методы разрешения споров.

*Верховный народный суд* формируется высшими органами государственной власти: его председателя избирает ВСНП, членов — Постоянный комитет ВСНП. Верховный народный суд осуществляет судебный контроль деятельности общих и специ-

альных судов. В Верховном народном суде есть палаты по уголовным, гражданским, административным делам и др. Дела в первой инстанции он практически не рассматривает. Как и в других судах, судьи Верховного народного суда не пользуются независимостью как лица, относящиеся к особой ветви государственной власти: Верховный народный суд несет ответственность перед ВСНП и его Постоянным комитетом, которые вправе в любое время изменить его состав, отозвать судей.

*Низовое звено местных народных судов* формируется гражданами путем выборов, другие местные суды в округах, провинциях избираются местными органами государственной власти. Судьи местных судов, как и судьи Верховного народного суда, не пользуются несменяемостью и независимостью: они несут ответственность перед местными представительными органами и их постоянными комитетами и могут быть отозваны ими.

Специальных административных судов в Китае нет, но в общих судах имеются *палаты (коллегии) по административным делам*. Они принимают жалобы на нарушение администрацией прав и законных интересов граждан и юридических лиц. В деревнях такие жалобы рассматривают комитеты сельского населения (органы общественного самоуправления), примыкающие к ним комиссии примирителей, решения которых могут быть обжалованы в суд. Существуют также арбитражные комиссии и арбитражные суды по трудовым спорам (от уезда и ниже). Их решения не окончательны, возможно их обжалование в народный (т. е. государственный) суд.

Конституция закрепляет некоторые общепринятые принципы правосудия, в том числе право обвиняемого на защиту, в ней также говорится о равноправии граждан при рассмотрении дел, о праве граждан различных национальностей использовать свой язык в судопроизводстве.

Суды рассматривают дела, как правило, коллегиально, отдельные уголовные дела — с участием народных заседателей, которые избираются коллективами предприятий, учреждений и по месту жительства. Несложные гражданские и незначительные уголовные дела могут быть рассмотрены судьей или помощником судьи единолично.

*Прокуратура.* Прокуроры осуществляют надзор за законностью, поддерживают обвинение в суде, участвуют в рассмотрении некоторых гражданских дел, если это, в частности, вызвано интересами государства, расследуют наиболее сложные уголовные дела и дела, по которым грозит суровое наказание (следственные действия в этом случае проводят следователи при прокуратурах).

Высший орган прокуратуры — *Верховная народная прокуратура* во главе с генеральным прокурором. На местах создаются местные *народные прокуратуры*, в армии — *военные прокуратуры*. Действуют также транспортные и иные прокуратуры. Прокуратура строится на началах строгой централизации и иерархии, она организационно отделена от судов.

Генеральный прокурор назначается ВСНП, члены Верховной народной прокуратуры — Постоянным комитетом ВСНП, местных прокуроров избирают собрания народных представителей, но с согласия вышестоящего прокурора (они несут ответственность перед собранием народных представителей и вышестоящим прокурором).

### ***2.5.8. Национально-территориальная автономия***

В Китае компактно проживают 56 наций. Основное население страны представляет нация хань — собственно китайцы (более 92 %). Национальные меньшинства составляют более 7 % населения (около 110 млн человек в 2011 г.), а районы, где они проживают, охватывают примерно половину территории страны.

Для разрешения национального вопроса в Китае используется прежде всего *административная форма национально-территориальной автономии*, действующая в условиях унитарного государства. Компактно проживающие национальные меньшинства могут создавать три вида автономных образований: автономные районы (их 5) — наиболее крупная единица; автономные округа (30) — среднее звено; автономные уезды (121). Автономные районы приравнены к провинциям, осталь-

ные входят в состав провинций, административно-территориальных единиц или более крупных автономных образований.

Органы автономных образований (собрание народных представителей, местные народные правительства) выполняют обычные функции органов государственной власти и управления:

1) самостоятельно ведут экономическое строительство с учетом местных условий, упорядочивают систему общественных отношений, обеспечивают рациональное использование природных богатств и охрану природы;

2) могут изменять или отменять акты вышестоящих государственных органов, если они не соответствуют местным условиям (с разрешения вышестоящих органов);

3) используют местный язык в судопроизводстве, в школах, в СМИ.

Но вместе с тем органы автономных образований рассматриваются как *органы национального самоуправления* населения данной территории.

Предусматриваются определенные преимущества при занятии государственных должностей для лиц местных национальностей, а также иных лиц, проживающих в автономных районах, хорошо знающих язык и быт местного населения.

Специфической формой автономии являются также *особые районы* Сянган (Гонконг) и Аомынь (Макао). В них сроком на четыре года избираются законодательные советы, которые принимают местные законы, назначают должностных лиц, имеют право импичмента в отношении главного администратора, избираемого жителями и утверждаемого правительством Китая. От особых районов избираются делегации в состав ВСНП. В этих районах не ограничивается деторождение, сохраняется прежняя хозяйственная система.

Наряду с автономными образованиями в Китае существуют так называемые *национальные волости* (более 1 тыс.), не являющиеся формой автономии. Это районы расселения сравнительно мелких народностей.

### **2.5.9. Местные органы государственной власти и общественного самоуправления**

*Местные органы государственной власти и государственного управления* — это собрания народных представителей, формируемые (или постоянные) комитеты и местные народные правительства (по существу, исполнительные комитеты). Они выполняют местные и общегосударственные задачи, не обладают автономией, советы находятся в иерархическом подчинении.

Низшее звено собраний народных представителей избирается непосредственно гражданами, остальные звенья — нижестоящими собраниями народных представителей. Срок полномочий собраний народных представителей — пять лет (в поселках — три года).

Очередные сессии собраний народных представителей проводятся редко (не реже одного раза в год, внеочередные сессии — по требованию  $\frac{1}{5}$  депутатов).

Между сессиями многие полномочия собраний народных представителей выполняют избираемые ими *постоянные комитеты* (включают председателя, его заместителя, секретаря и членов).

Исполнительными органами местных собраний народных представителей являются избираемые ими *местные народные правительства* (исполнительные комитеты). Они действуют на основе двойного подчинения: своему собранию народных представителей (и его постоянному комитету между сессиями собрания) и вышестоящему местному народному правительству, формируя таким образом единую вертикаль. Отдельными отраслями экономики и культуры на местах управляют специализированные отделы местных народных правительств.

Народные правительства уездов и автономных уездов с согласия народных правительств провинций могут образовывать районы, не являющиеся административно-территориальными единицами, и создавать назначаемые (а не избираемые) *районные управы*, а в городах без районного деления — *кварталы* и *квартальные канцелярии*. В деревнях (их 900 тыс.) тайным голосованием и на конкурсной основе выбираются старосты и сельские комитеты (аналог собраний народных представителей).

## Контрольные вопросы и задания

1. В чем состоят особенности Конституции КНР?
2. Раскройте основы правового статуса личности в КНР.
3. Раскройте личные и политические права и свободы человека и гражданина в Китае, основываясь на его Конституции.
4. Дайте оценку развитию институтов непосредственной демократии в КНР.
5. Какой подход применяется в КНР к организации высших органов государственной власти?
6. Каков конституционно-правовой статус ВСНП?
7. В чем заключаются особенности организации судебной системы КНР?
8. Какую роль в государственном устройстве КНР выполняют территориальные автономии?

## Библиографический список

### *Основная литература*

1. *Комкова, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2011. — С. 306—319.
2. *Конституционное право зарубежных стран* : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 748—792.
3. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки *ONLINE*. — Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### *Дополнительная литература*

1. *Гудошников, Л. М.* Конституция Китайской Народной Республики в процессе исторических перемен и реформ / Л. М. Гудошников // Проблемы Дальнего Востока. — 2002. — № 3. — С. 10—15.

2. *Китайская Народная Республика. Конституция и законодательные акты* : пер. с кит. — Москва : Прогресс, 1984. — 470 с.

3. *Конституции зарубежных стран* : сб. / сост. В. Н. Дубровин. — Москва : Юрлитинформ, 2008. — 448 с.

4. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть* : учеб. / рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. А. Страшун. — 2-е изд., обновл. и дораб. — Москва : Норма, 2006. — 1104 с.

5. *Литвинов, О. Китайский путь к демократии* / О. Литвинов. — Москва : Науч. кн., 2004. — 368 с.

6. *Современное законодательство Китайской Народной Республики* : сб. норматив. актов : пер. с кит. — Москва : Зерцало-М, 2004. — 432 с.

7. *Сюй, Цзайпэн. Принцип «одно государство, две системы» и действие законов КНР в особых административных районах* / Цзайпэн Сюй // Конституц. и муницип. право. — 2010. — № 3. — С. 72—76.

8. *Чиркин, В. Е. Конституционное право : курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов* / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 688 с.

## 2.6. Основы конституционного права Бразилии

- 2.6.1. Конституция.
- 2.6.2. Основы правового статуса личности.
- 2.6.3. Правовое регулирование общественных объединений.
- 2.6.4. Институты непосредственной демократии.
- 2.6.5. Законодательная власть.
- 2.6.6. Исполнительная власть.
- 2.6.7. Судебная власть.
- 2.6.8. Бразильский федерализм.
- 2.6.9. Местное самоуправление и управление.

### 2.6.1. Конституция

Действующая Конституция Бразилии — восьмая в истории страны. Она была принята в 1988 г. после длительного правления военных и последовавшего затем переходного периода. Ее приняло двухпалатное *Учредительное (Конституционное) собрание*, которым провозгласил себя Национальный конгресс (парламент), избранный в 1986 г.

Разработка проекта Конституции была начата еще в 1985 г. конституционной комиссией (49 человек, в основном юристы), образованной декретом президента республики. Ее первый (предварительный) проект вызвал серьезную критику, и разработка текста Конституции была продолжена в тематических комиссиях Учредительного собрания. В ходе подготовки проекта некоторые бразильские организации (прежде всего объединения адвокатов) провели несколько семинаров с юристами других стран (в том числе СССР) по изучению их конституционного опыта. Проект, подготовленный Учредительным собранием, был опубликован в печати и обсуждался населением. Поправки могли быть представлены по предложению группы избирателей — не менее 30 тыс. человек. В результате применения такой народной инициативы в проект внесли 122 поправки. Как было установлено, каждый гражданин получил один экземпляр текста Основного закона бесплатно.

Бразильская Конституция содержит 42 тыс. слов и по объему в шесть раз превосходит Конституцию США, уступая, видимо, только конституции Индии, которая содержит 245 подробных статей основного текста и 70 статей переходных положений. Конституция не изменила форму правления, федеративное устройство (хотя и преобразовала территории в штаты), систему органов государства. В качестве основ правления она называет парламентаризм и президентализм. Однако при принятии Конституции в переходных постановлениях в качестве возможных форм правления были названы парламентарная республика и конституционная монархия, для решения этого вопроса в течение пяти лет должен был быть проведен референдум, который и состоялся в 1993 г. Большинство избирателей отвергли монархию и форму парламентарной республики. В Конституции сохранились положения, зафиксированные в 1988 г.

Конституция Бразилии имеет ярко выраженный социальный характер. Специальные главы и части посвящены экономическому и социальному порядку, городской и аграрной политике, здравоохранению, спорту, науке и технике и т. д. Социальные положения занимают по объему большее место, чем традиционные нормы конституционного права (организация государственной власти и права человека). Объект конституционного регулирования трактуется бразильской Конституцией очень широко: о градостроительной политике, защите прав потребителей, о порядке выдачи разрешений на эксплуатацию окружающей среды, о начислении пенсий, о порядке продажи и перепродажи нефти и автомобильного топлива, о выдаче 13-й заработной платы и пенсий к Рождеству и т. д.

Бразильская Конституция — по сути демократическая. Она предусматривает многопартийность, политический плюрализм, разделение властей, определенные меры против концентрации власти, ослабляет полномочия президента и усиливает роль парламента (на практике это осуществляется в меньшей степени), предусматривает местное самоуправление, уравнивает положение штатов и территорий, преобразуя последние в штаты или присоединяя их к ним, закрепляет широкие права граждан, особо выделяя «права трудящихся», устанавливает разветвленную систему судебных органов, в том числе специальных судов, призванных охранять права граждан и конституционный порядок.

### **2.6.2. Основы правового статуса личности**

Конституция Бразилии содержит множество положений, относящихся к правам человека и гражданина. Вероятно, это наиболее детализированное регулирование прав и свобод различных категорий населения (в том числе трудящихся, пенсионеров, детей) среди всех конституций стран мира. Здесь названы такие права личности, которые раньше обычно не поднимались до конституционного уровня, например, право на 13-ю заработную плату, на бесплатную помощь детям до 6-летнего возраста, право пенсионеров на индексацию пенсий в соответствии с инфляцией и др.

Конституция закрепляет *принцип равноправия* индивидов. В ней трактуются традиционные аспекты равноправия перед законом, независимо от пола, расы и национальности, а также независимо от профессии, образования и других характеристик личности. Принцип равноправия в сфере некоторых личных прав (в отличие, например, от политических прав) в соответствии с Конституцией распространяется и на иностранцев. Утверждается, что все — бразильцы и иностранцы — равны перед законом, если это касается права на жизнь, безопасность и собственность.

Особенно широко представлены в Конституции нормы о социальных правах, которые также распространяются не только на граждан. В их числе названы право на труд, отдых, образование, охрану здоровья, социальное обеспечение, социальную защиту (имеются в виду категории населения, нуждающиеся в подобной защите, как, например, инвалиды). Особая группа социальных прав — права трудящихся. К ним относятся право на забастовки (работники сами принимают решение о времени забастовки и своих требованиях), право на создание профсоюзов (но конституция запрещает создавать более одной профсоюзной организации для одной и той же экономической или профессиональной категории людей на одной и той же территории), право трудящихся на 13-ю заработную плату к Рождеству, на участие в управлении предприятиями, право на социальное обеспечение и др. Отдельно обозначено о правах пенсионеров: пенсия не должна быть ниже прожиточного минимума, она увеличивает-

ся с учетом инфляции. Пенсионеру также должна быть выдана 13-я пенсия в конце года. При реформе Конституции в 1994 г. многие из таких положений, равно как и некоторые положения экономического характера, были из нее исключены ввиду невозможности их выполнения.

*Политические права*, закрепленные в новой бразильской Конституции, имеют в основном традиционный характер — это избирательные права, свобода слова, собраний, объединений и другие, но некоторые из этих положений толкуются гораздо шире, чем в прежних бразильских конституциях, удалены отдельные оговорки, препятствовавшие осуществлению этих прав. Например, создание объединений и право проводить собрания в местах, открытых для публики, теперь вообще не требует применения разрешительного порядка.

В сфере *личных прав и свобод* Конституция включает как традиционные права, так и некоторые из тех, которые являются новыми для конституционного права. К числу традиционных относятся: неприкосновенность личности, жилища, тайна переписки, право «хабеас корпус», многие процессуальные права (арест на основе судебного решения или на месте преступления, право обвиняемого на защиту и др.).

*Коллективные права* также сформулированы в Конституции достаточно широко. В ней сохранено и ранее закреплявшееся в основных законах Бразилии право на «народное действие»: коллективное требование отмены актов государственных органов, посягающих на национальное здравоохранение, на мораль и окружающую среду. В Конституции отмечены и права политической оппозиции (в частности, оппозиция должна иметь доступ ко всем официальным документам правительства, право реплики в его адрес, ее представители должны быть включены в некоторые совещательные органы при ряде высших должностных лиц государства и др.), вводится понятие коллективной безопасности (т. е. законно функционирующие не менее одного года политические партии, профсоюзные организации, иные ассоциации вправе требовать у суда защиты своих членов или лиц, примыкающих к данной организации), обозначено также право на самоопределение.

Нормы о правах личности содержатся также в конституциях штатов, но в них написано главным образом о традиционных правах в социальной сфере (на образование, доступ к культуре, спорту и др.).

В Конституции предусматриваются коллективные и индивидуальные *обязанности граждан* (соблюдать Конституцию и законы, платить налоги, обязанность профсоюзов участвовать в коллективных соглашениях и др.).

### ***2.6.3. Правовое регулирование общественных объединений***

Закрепляя право на объединение, Конституция Бразилии вместе с тем устанавливает определенные условия для деятельности объединений — политических партий и профсоюзов, играющих особую роль в жизни страны. Статья 17 провозглашает свободу создания, слияния и разделения партий, организация и деятельность которых должны соответствовать принципам национального суверенитета, демократического режима, соблюдения основных прав человека. Партиям надлежит соблюдать следующие правила: носить общенациональный характер (отсюда следует, что, в соответствии с органическим законом о партиях, партии, созданные на уровне штатов и на местном уровне, не подлежат регистрации и не приобретают прав юридического лица); они не должны получать средства от иностранных правительств или подчиняться им; партиям необходимо представлять финансовые счета органам избирательной юстиции (избирательным судам); они должны функционировать на парламентском уровне в соответствии с законом.

### ***2.6.4. Институты непосредственной демократии***

Конституция Бразилии предусматривает различные формы непосредственной демократии: выборы, референдумы, плебисцит, народную законодательную инициативу; все они рассматриваются как реализация избирательного права граждан. Инсти-

тут отзыва депутатов как на общегосударственном, так и на местном уровне в Бразилии отсутствует.

*Выборы.* В Бразилии избираются представительные органы государства, штатов, муниципий, президент и вице-президент, губернаторы штатов, префекты муниципалитетов, некоторые другие органы и должностные лица. Выборы подчиняются общим принципам избирательного права: они всеобщие, свободные, равные, прямые, проходят при тайном голосовании. Активное избирательное право в Бразилии предоставляется с 16 лет, участие в выборах для большинства граждан обязательно (иначе предусматриваются различные меры наказания, в том числе штраф).

### ***2.6.5. Законодательная власть***

Законодательным органом Федерации является *Национальный конгресс*. Он состоит из палаты депутатов (513 человек) и сената (81 сенатор). *Палата депутатов*, как уже упоминалось, избирается на четыре года по пропорциональной избирательной системе. Причем, в отличие от США, согласно Конституции Бразилии, на равных основаниях в выборах участвует население федеральной территории (в настоящее время все территории преобразованы в штаты или присоединены к ним) и федерального округа. В результате пропорциональной системы выборов в палате депутатов представлено несколько партий, большинство из которых имеет незначительное представительство. Такая раздробленность при данной форме правления объективно ослабляет парламент и усиливает власть президента.

*Сенат* состоит из представителей штатов и федерального округа, сенаторов и их заместителей (по три сенатора и по два заместителя каждого сенатора).

### ***2.6.6. Исполнительная власть***

Исполнительная власть принадлежит президенту республики, которому помогают министры. Совета министров как особого органа в Бразилии нет. Как и в США, министры образуют

кабинет, который заседает под председательством президента и является его совещательным органом. Министрами могут быть бразильские граждане, достигшие 21 года.

Огромный государственный аппарат работает под общим руководством президента. Кадровые чиновники несменяемы, уволить чиновника можно лишь при нарушении им закона, достижении пенсионного возраста (обязателен выход на пенсию в 70 лет), при заболевании, которое препятствует выполнению служебных обязанностей.

### **2.6.7. Судебная власть**

Судебная система Федерации и судебная система штатов включают общие суды и несколько видов специальных судов. К *общим судам* в Федерации относятся Федеральный верховный суд, Высокий суд правосудия, суды в федеральных судебных округах и территориях, другие общие суды. *Специальные федеральные суды* — это суды по трудовым делам, избирательные суды, военные суды и др. Вступление в должность федерального судьи осуществляется в результате публичного конкурса, в котором участвует организация адвокатов Бразилии. Судьями и прокурорами могут быть назначены лица, имеющие 10-летний опыт юридической практики. Федеральный верховный суд, другие высшие суды (в том числе и специальные) имеют организационные права по отношению к низшим: они вправе изменять число низших судов и число их членов. Административные и дисциплинарные вопросы судебного корпуса решает особый орган — магистратура. Суды финансируются по особой статье бюджета, распределение средств в пределах этой статьи осуществляется самими судебными органами.

На федеральном уровне действует разветвленная система *специальных судов*. Это суды по трудовым делам (Высокий трудовой суд, региональные трудовые суды), которые назначаются президентом республики с согласия сената. Действует особая система избирательной юстиции, которая имеет следующую структуру: 1) Высокий суд избирательной юстиции, члены которого назначаются по долям Федеральным верховным судом,

президентом и Высоким судом правосудия; 2) региональные избирательные суды и судьи избирательных судов; 3) советы (или хунты) избирателей как низшее звено. Кроме того, имеются военные суды — Высокий военный суд, назначаемый президентом с одобрения сената, и региональные военные суды.

У штатов, как отмечалось, существует система своих общих и специальных судов. В числе общих судов — суды правосудия, суды первой инстанции, мировые судьи; в числе специальных — трудовые суды и др. Для рассмотрения уголовных преступлений созданы суды присяжных.

### ***2.6.8. Бразильский федерализм***

Бразильская Федерация (в Конституции чаще употребляется термин «союз») обладает некоторым своеобразием: в качестве ее составных частей названы не только *штаты* и *федеральный округ* (по своему правовому положению округ — это тоже субъект Федерации, в отличие, например, от США), но и административно-территориальные единицы, на которые разделены штаты, — *муниципалити*. Согласно ст. 1 Конституции, Бразилия — «нерушимое единство» штатов, федерального округа и муниципалитетов. Федеральным законом могут также создаваться управляемые из центра федеральные территории. После принятия Конституции 1988 г. две федеральные территории были преобразованы в штаты или присоединены к штатам. В результате в настоящее время в Бразилии насчитывается 26 штатов и федеральный округ (последняя территория Пернамбуку тоже преобразована в штат, хотя в Конституции сохраняются нормы, детально регулирующие правовое положение территорий), а также приблизительно 4 300 муниципалитетов, на которые разделены штаты.

Бразильская Федерация, с одной стороны, построена на основе концепции кооперативного федерализма, но с другой — особенно на практике — это высокоцентрализованная федерация. Первое находит свое выражение в «трехэлементном» подходе к структуре Федерации, в расширении полномочий ее субъектов и в стремлении установить в Конституции широкий круг вопросов совместной компетенции. Второе выражается

в организации Федерации, в концепции федеральной интервенции, в «жестком» порядке взаимоотношений федеральных органов и органов штатов.

Штаты имеют свои конституции, система их органов во многом аналогична федеральной системе. В штатах образуются органы законодательной власти (однопалатные законодательные собрания), органы исполнительной власти, избираемые населением на пять лет, — это *губернатор* и *вице-губернатор*, органы судебной власти (*суды штатов*). Конституция запрещает штатам создавать излишне многочисленные законодательные собрания и руководимые губернатором местные правительства (по существу, это консультативные органы при губернаторе). Эти ограничения относятся и к судам: суд штата должен состоять не более чем из трех человек. Для целей управления штаты могут создавать внутренние округа, другие территориальные единицы.

### ***2.6.9. Местное самоуправление и управление***

Конституция Бразилии не содержит детальных положений об административно-территориальном делении страны, о местных органах самоуправления. Она лишь называет муниципии, предоставляя им право самостоятельного управления по вопросам их местных интересов, а также определяет их совместную компетенцию с Федерацией и штатами. Все остальные вопросы решаются конституциями и законодательством штатов.

После вступления в силу федеральной Конституции 1988 г. некоторые штаты приняли новые конституции. Как и федеральная Конституция, они в принципе сохранили прежнюю структуру органов на местах. В муниципиях существуют избираемые гражданами на 2—4 года *представительные органы* (собрания, хунты), которые на своих сессиях принимают программы местного развития и местный бюджет. Вопросами управления в муниципии ведает избираемый населением *префект*, выполняющий решения местных советов (принятые в пределах их полномочий) и имеющий собственную компетенцию — обеспечение порядка, управление полицией и др. Префект одновременно является и председателем местного собрания (совета), и предста-

вителем власти штата в данной муниципии (после избрания он утверждается в этом качестве). Подобно федеральной интервенции, в Бразилии существует *право вмешательства штатов в дела муниципий*, но только в случаях, определенных конституциями штатов.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Каковы особенности Конституции Бразилии?
2. Дайте характеристику правовому статусу личности в Бразилии.
3. На основе Конституции Бразилии рассмотрите социально-экономические права и свободы человека и гражданина.
4. Какова характеристика государственной власти по Конституции Бразилии?
5. В чем особенности разделения властей по Конституции Бразилии?
6. В чем особенности федерализма по конституционному праву Бразилии?
7. Каким образом может осуществляться федеральное вмешательство в Бразилии?
8. Охарактеризуйте региональное управление в штатах Бразилии.
9. Проанализируйте организацию местного самоуправления в Бразилии.

### **Библиографический список**

#### ***Основная литература***

1. *Конституционное право зарубежных стран* : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энгина ; Москва : Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 874—920.

2. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки *ONLINE*. — Режим до-

стуга: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### *Дополнительная литература*

1. *Автономов, А. С.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. / А. С. Автономов. — Москва : Велби : Проспект, 2005. — 552 с.

2. *Андреева, Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учеб. / Г. Н. Андреева. — Москва : Эксмо, 2005. — 656 с.

3. *Иовенко, В. А.* Конституционное правосудие в Латинской Америке / В. А. Иовенко // Журн. рос. права. — 2000. — № 8. — С. 127—135.

4. *Конституции* зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. — 6-е изд. — Москва : Волтерс Клувер, 2009. — 624 с.

5. *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть : учеб. / рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. А. Страшун. — 2-е изд., обновл. и дораб. — Москва : Норма, 2006. — 1104 с.

6. *Мишин, А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. для вузов / А. А. Мишин. — 17-е изд., испр. и доп. — Москва : Статут, 2013. — 520 с.

7. *Сравнительное* конституционное право : учеб. пособие / отв. ред. В. Е. Чиркин. — Москва : Междунар. отношения, 2002. — 442 с.

## 2.7. Основы конституционного права Японии

- 2.7.1. Конституция.
- 2.7.2. Основы правового статуса личности.
- 2.7.3. Правовое регулирование общественных объединений.
- 2.7.4. Институты непосредственной демократии.
- 2.7.5. Законодательная власть.
- 2.7.6. Исполнительная власть.
- 2.7.7. Судебная власть.
- 2.7.8. Административно-территориальное деление. Местное самоуправление.

### 2.7.1. Конституция

Основой послевоенной перестройки Японии стала совместная декларация, подписанная главами США, Англии, Китая и Советского Союза в июле 1945 г. в Потсдаме. В марте 1946 г. правительство Японии представило на рассмотрение в парламент проект Конституции генерала Дугласа Макартура, разработанный в штабе американских оккупационных войск. Новая Конституция была принята парламентом в октябре 1946 г., промульжирована императором и опубликована 3 ноября 1946 г. Через шесть месяцев — 3 мая 1947 г. — она вступила в силу.

К особенностям Конституции 1947 г. относится наиболее четкое закрепление трех принципов: принципа народного суверенитета, принципа соблюдения основных прав и свобод граждан и принципа пацифизма.

*Контроль за соблюдением Конституции* возложен на суды. Конституция не запрещает низшим судам осуществлять конституционный контроль, но устанавливает, что окончательное решение по подобным вопросам принимает только Верховный суд. Последствиями вынесенного Верховным судом решения является неприменение нормы, признанной неконституционной.

Для изменения Конституции, осуществляемого по инициативе парламента, требуется согласие не менее двух третей общего числа членов обеих палат. Одобренные таким образом поправки затем представляются на специальный референдум либо

на рассмотрение парламента после его новых выборов (по выбору парламента), но до настоящего времени поправки в Конституцию не вносились.

### **2.7.2. Основы правового статуса личности**

Все государственные институты и законы основываются на *идее достоинства и ценности человеческой личности*.

Личные права и свободы предоставляют конституционную защиту частной жизни граждан, свободу человека от неправомерного вмешательства государства. Право на «жизнь, свободу и на стремление к счастью» закрепляет ст. 13 Конституции. Право на жизнь включает в себя право на безопасность и право на здоровую окружающую среду.

Право на свободу мысли и совести отражает личные права в духовной сфере и предполагает свободу от идеологического контроля.

Конституция предоставляет гражданам избирательное право и право подачи «мирных петиций» (ст. 16). К политическим свободам относятся свобода собраний и объединений, а также свобода слова, печати и всех иных форм выражения мнений.

Право частной собственности признается в Японии как социально обусловленное. Закрепляются и иные социально-экономические права.

*Конституционные обязанности* находятся в тесной связи с конституционными правами и свободами. Конституция Японии обязывает своих граждан платить налоги (ст. 30), трудиться (ст. 27), обеспечивать получение обязательного образования детьми, находящимися на попечении (ст. 26).

Конституция Японии содержит и *гарантии соблюдения основных прав и свобод*. Основная — контроль за конституционностью нормативных актов и ответственность за нарушение конституционных прав и свобод, осуществляемые судебной властью.

В соответствии со ст. 10 Конституции необходимые условия *гражданства* определяются законом — Закон о подданстве Японии от 4 мая 1950 г. (с последующими изменениями).

### ***2.7.3. Правовое регулирование общественных объединений***

В настоящее время в Японии зарегистрировано около 10 тысяч *политических партий*, большинство из которых действуют на уровне префектур. С точки зрения избирательских предпочтений можно выделить четыре центра политических сил: старых консерваторов (Либерально-демократическая партия (ЛДП), реформистских неоконсерваторов (Либеральная партия, Партия нового мира, Клуб реформ), либералов (Демократическая партия (ДП), партия Сакигаке, Федерация либеральных реформ) и левых (Коммунистическая партия Японии (КПЯ), Социал-демократическая партия Японии (СДПЯ), Новая социалистическая партия, Федерация демократических реформ).

Большинство в нижней палате сейчас имеет либерально-демократическая партия — 294 члена.

В 1994 г. были приняты законы о малых избирательных округах, о поддержке политических партий и о предотвращении коррупции. Закон о поддержке политических партий определяет политическую партию как группу, состоящую из пяти и более депутатов парламента, или как группу, набравшую на выборах в представительные органы власти не менее 2 % голосов избирателей и получившую статус юридического лица.

Самой крупной консервативной политической партией Японии является Либерально-демократическая. Своими задачами ЛДП провозглашает создание в Японии демократического строя, обеспечение экономической и социальной стабильности, улучшение международных отношений, борьбу за самостоятельную и независимую Японию. Членство в партии условно и имеет значительные ежегодные колебания. Верховным органом партии является съезд, который созывается ежегодно. Делегатами съезда, кроме депутатов парламента, являются также представители местных отделений партии.

Демократическая партия Японии была основана в августе 1996 г. Во главе ее стоят пятидесятилетние лидеры, а это не характерно для политической элиты Японии, основу которой, как известно, составляют 70—80-летние политики. Главное в программе партии — административная реформа.

Коммунистическая партия (создана в 1922 г.) выступает за плановую социалистическую экономику, замену правящих реакционных сил, ликвидацию военных баз США на территории Японии и денонсацию системы договора безопасности. Высший орган КПЯ — съезд, созываемый раз в два-три года.

Почти сорок лет, с 1955 по 1993 г., Социалистическая партия Японии (сейчас СДПЯ) была крупнейшей оппозиционной партией в стране.

Партия Сакигаке (Провозвестник) — малочисленная консервативная партия, образовавшаяся из выходцев из ЛДП в 1993 г.

Активное участие в политической жизни страны принимают и *профсоюзы*. В ноябре 1989 г. была создана Новая федерация профсоюзов — Синрэнго. В нее вошли Генеральный совет профсоюзов (Сохио) и Всеяпонская федерация профсоюзов частного сектора (Рэнго). Федерация профсоюзов «Синрэнго» объединяет в своих рядах 67 % трудящихся — членов профсоюзов как государственного, так и в частного сектора. Помимо Синрэнго следует отметить Всеяпонскую национальную федерацию профсоюзов и Всеяпонский совет связи рабочих профсоюзов.

Из *крестьянских организаций* наиболее влиятельными являются Всеяпонская федерация крестьянских союзов, Национальный крестьянский союз, Национальная крестьянская всеобщая лига.

Главный штаб выработки стратегии и тактики в сфере экономических интересов *японских предпринимателей* — это Федерация экономических организаций Японии, которая создана в 1946 г. Выработкой согласованных действий предпринимателей в трудовых отношениях занимаются Федерация организаций работодателей, охватывающая 47 региональных и 55 отраслевых объединений, и Ассоциация экономических единомышленников, состоящая примерно из 1 тыс. влиятельных бизнесменов.

Предпринимательские ассоциации тесно связаны и переплетены с бюрократическим аппаратом ЛДП. Лидеры и влиятельные представители указанных ассоциаций состоят в многочисленных консультативных комитетах при министерствах и правительстве.

В послевоенный период в Японии все более широкое распространение стали получать различные *религиозные организации и секты*. В связи с этим в апреле 1951 г. был принят Закон о религиозных юридических лицах, который предоставлял всем религиозным организациям право владеть храмами и святилищами со всем их имуществом, заниматься хозяйственной деятельностью, а также запрещал государственным органам вмешиваться в дела отправления служб и других религиозных действий. Контроль государства был усилен после разоблачения в 1995 г. буддистской секты Аум Синрикё.

Светский характер японского государства означает, что само государство, его органы и политико-территориальные подразделения отделены от церкви. По этой причине религиозным организациям запрещено получать от государства или его органов какие-либо привилегии или пользоваться политической властью.

Однако власти вынуждены считаться и с тем фактом, что в Японии именно религия — организующее начало общества. Большинство японцев не ограничивается приверженностью какой-либо одной религии. Критерием в выборе общины для многих выступает ее месторасположение и время года. По пути на работу, к месту службы или в другое присутственное место они заходят в одни храмы, в дни официальных праздников или семейных торжеств — в другие и т. д.

Основы правового статуса *средств массовой информации* (СМИ) заложены Конституцией Японии, которая гарантирует свободу слова, печати и иных форм выражения мнений; любая цензура запрещена. Законодательство об органах государственной власти регулирует порядок освещения их деятельности, в частности аккредитацию представителей СМИ при этих органах для получения официальной информации, а также деятельность самих государственных органов, основанную на положениях указанного законодательства. В период избирательных кампаний определенное регулирующее воздействие имеют нормы законодательства о выборах, регламентирующие время и порядок проведения агитационных мероприятий в СМИ. Правовой статус электронных СМИ урегулирован Законом о вещании.

## 2.7.4. Институты непосредственной демократии

Конституция Японии содержит лишь наиболее важные и принципиальные положения *избирательного права*: народ обладает неотъемлемым правом избирать публичных должностных лиц и смещать их с должности, гарантируется всеобщее избирательное право для совершеннолетних (т. е. достигших 20 лет) и тайна голосования. Применительно к выборам парламента Конституция запрещает дискриминацию на основе расы, религии, пола, социального положения, происхождения, образования, имущественного положения или доходов.

Закон о выборах публичных должностных лиц 1950 г. наделяет избирательным правом граждан, достигших 20-летнего возраста, проживших в своем избирательном округе не менее трех месяцев и внесенных в список избирателей. Право быть избранным в палату представителей японского парламента возникает с 25 лет, а в палату советников — по достижении 30 лет. Для того чтобы быть зарегистрированным, достаточно за четыре дня до дня выборов письменно уведомить о своем намерении орган местного самоуправления.

*Избирательные округа* по выборам в палату представителей пересматриваются после каждой переписи населения через каждые пять лет. В палате представителей установлено 500 депутатских мест. При этом 300 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, а остальные 200 — от 11 многомандатных округов на пропорциональной основе.

Палата советников избирается в составе 252 депутатов сроком на шесть лет от многомандатных округов (обычно избираются от 2 до 6 человек), причем через каждые три года  $\frac{1}{2}$  состава советников переизбирается. Кандидату для избрания нужно набрать число голосов, не меньшее частного от деления общего числа действительных голосов в округе на число причитающихся этому округу мест. Остальные 100 советников избираются по системе пропорционального представительства по партийным спискам в общенациональном избирательном округе.

Кандидаты в члены палаты представителей должны внести избирательный залог в размере 3 млн йен. Залог не возвращается

ся в случае, если кандидат не набрал  $\frac{1}{5}$  части голосов от квоты, которая определяется делением числа поданных в избирательном округе действительных голосов на число приходящихся на этот округ мандатов. Кандидаты в палату советников должны внести избирательный залог в сумме 2 млн йен. Независимый кандидат, чтобы получить свой залог обратно, должен собрать  $\frac{1}{8}$  часть голосов от квоты, которая определяется таким же образом, как и квота при выборах в нижнюю палату.

В Японии запрещены некоторые виды агитации (запрещен обход домов избирателей и агитация на дому, агитация против других кандидатов). Кандидат может бесплатно выступить по одному разу по радио и по телевидению в течение пяти с половиной минут.

Пожертвования могут направляться только политическим партиям. При этом запрещается расходовать на выборные кампании свыше 19 млн йен.

Как правило, японцы не делают индивидуального политического выбора, а голосуют из-за признательности (гири), по совету близких и т. д. Кроме того, 25 % парламентских мест передается в семьях «по наследству». Традиция «наследования» характерна и для новых партий, отпочковавшихся от ЛДП.

Выборы в местные органы самоуправления проводятся в сходном порядке. Местные собрания и определенные законом должностные лица (губернаторы и др.) избираются прямыми выборами сроком на четыре года.

Губернатором префектуры может быть избран гражданин Японии, проживающий в данной местности и достигший возраста не менее 30 лет, мэром, старостой — гражданин, достигший 35 лет.

Выборы однопалатных собраний префектур, городов, деревень проводятся по смешанной избирательной системе, а должностных лиц (губернаторов, мэров) — по мажоритарной избирательной системе.

*Отзыв*, опирающийся на право народа смещать с должности избранных им публичных должностных лиц, действует в Японии в системе местного самоуправления. Например, член местного собрания может быть отозван голосованием большинства избирателей, проводимым по требованию  $\frac{1}{3}$  электората.

Закона о референдуме (как и практики его использования) в Японии нет. Согласно ст. 95 Конституции, Японский парламент может издать закон, применяемый в отношении только определенного местного органа публичной власти, лишь с согласия большинства избирателей, проживающих на территории соответствующего местного органа публичной власти.

### **2.7.5. Законодательная власть**

Согласно ст. 41 Конституции, *парламент* является высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом страны. Исходя из предоставленного Конституцией муниципиям права принимать обязательные постановления, считается, что муниципальные собрания также в виде исключения имеют законодательные полномочия (вторичная законодательная власть).

Порядок работы парламента регулируется Конституцией Японии, Законом о парламенте 1947 г., а также регламентом палаты представителей 1947 г. и регламентом палаты советников 1949 г.

Японский парламент состоит из двух палат — *палаты советников* и *палаты представителей*.

Палата представителей может быть досрочно распущена актом императора по требованию правительства, верхняя палата роспуску не подлежит.

Депутаты и советники имеют свободный депутатский мандат, вопрос о лишении или признании недействительным которого решает соответствующая палата  $\frac{2}{3}$  голосов. Члены палат не несут ответственности за свои речи, высказывания и голосование в палатах, пользуются ограниченным депутатским иммунитетом.

Закон о парламенте устанавливает следующие виды парламентских сессий: *очередные*, *чрезвычайные* и *специальные*. Очередные сессии парламента созываются раз в году, в декабре, и длятся 150 дней. Решение о созыве чрезвычайной сессии парламента принимает кабинет министров по требованию  $\frac{1}{4}$  общего числа членов одной из палат. Необходимость в созыве специ-

альной сессии возникает в случае роспуска палаты представителей и длится она в течение 30 дней со дня очередных выборов в палату.

Каждая палата избирает на весь срок полномочий председателя, вице-председателя, временного председателя, председателей постоянных комиссий и генерального секретаря палаты. В палатах создаются партийные фракции (необходимое для создания фракции число депутатов — 2 человека), которые играют важную роль при распределении министерских постов.

В деятельности парламента важную роль играют постоянные парламентские комиссии (20 в палате представителей и 17 в палате советников). В состав комиссий входят представители партий пропорционально представительству этих партий в соответствующей палате. Если для деятельности комиссии необходимо участие специально подготовленных членов, в ее состав могут входить специалисты по рассматриваемым ею проблемам.

Каждый парламентарий обязан быть членом хотя бы одной комиссии.

Главной задачей парламента является *принятие законов и государственного бюджета*. Палата представителей может преодолеть вето палаты советников путем вторичного принятия закона  $\frac{2}{3}$  голосов, причем не от общего количества депутатов, а от кворума ( $\frac{1}{3}$  состава палаты). Если палата советников не приняла решение по законопроекту в течение 60 дней после получения его из палаты представителей (для бюджетного закона этот срок сокращается в два раза), то решение палаты представителей считается решением парламента.

Право законодательной инициативы имеют депутаты парламента и кабинет министров. Законопроект рассматривается парламентом, если за это высказалось не менее 20 депутатов или 10 советников. Бюджет страны должны поддержать не менее 50 депутатов или не менее 20 советников.

На первом этапе разработка законов идет преимущественно в департаментах соответствующих министерств, затем через премьер-министра проекты законов представляются в парламента, где над ними начинается работа в соответствующих комиссиях. После принятия комиссией положительного решения проект выносится на пленарное заседание и обсуждается обыч-

но в двух чтениях. Если мнения палат расходятся, то, помимо вышеуказанного, палата представителей может требовать созыва совместного заседания палат (решение принимается большинством голосов) или создания паритетной согласительной комиссии (10 депутатов и 10 советников, решение принимается не менее  $\frac{2}{3}$  состава).

Принятый закон подписывается министром, ответственным за его исполнение, контрасигнуется премьер-министром и направляется императору для промульгации. Закон должен быть опубликован в течение 30 дней и вступает в силу через 20 дней после публикации.

Парламент также осуществляет *контрольные функции за деятельностью правительства*. Нижняя палата может принять большинством голосов резолюцию о недоверии кабинету. Подать интерпелляцию может любой депутат палаты представителей через председателя палаты. Ответ на интерпелляцию должен быть дан в течение шести дней в устной или письменной форме. Каждая палата вправе проводить расследования по вопросам государственного управления. Формой контроля является общая дискуссия по политике правительства в начале каждой сессии (которая следует за выступлением премьер-министра, министра финансов и министра иностранных дел).

### **2.7.6. Исполнительная власть**

Современная Япония — *парламентарная монархия*, поскольку в Японии имеется наследственный монарх с титулом императора, а создание и функционирование правительства обусловлено доверием палаты представителей парламента. За порядком наследования престола следит совет императорского двора.

Император назначает премьер-министра по представлению парламента, а также главного судью Верховного суда по представлению кабинета. Император по совету и с одобрения кабинета от имени народа обнародует законы и договоры, созывает парламента, объявляет всеобщие парламентские выборы и др.

Император с совета и одобрения кабинета подтверждает полномочия и верительные грамоты послов и посланников, подтверждает ратификационные грамоты и т. д. Вместе с тем, руководство внешней политикой относится к компетенции кабинета министров.

*Кабинет министров* осуществляет исполнительную власть. В него входят премьер-министр и другие государственные министры. Конституцией определен *принцип гражданского кабинета* (включает лиц, не состоящих на военной службе, не бывших профессиональным военным и не являющихся носителями милитаристской идеологии).

По традиции главой кабинета становится лидер партии парламентского большинства. В соответствии с Законом о кабинете министров 1947 г. премьер-министр назначает не более 20 государственных министров (большинство — из числа депутатов). Министерства и функции отдельных министров перечислены в Законе о структуре государственных исполнительных органов 1948 г. Силами самообороны руководит министр без портфеля, а некоторые функции МВД (такого министерства нет) выполняет министерство местного самоуправления.

В период нахождения на должности министр не может быть привлечен к судебной ответственности без согласия на то премьер-министра. В случае вотума недоверия или отказа в доверии правительству, кабинет министров должен уйти в отставку, если палата представителей не будет распущена кабинетом в десятидневный срок.

Премьер-министр осуществляет общую координацию деятельности кабинета, назначает и освобождает от должности государственных министров, вносит в парламент законопроекты и доклады об общем состоянии государственных дел и внешней политике, подписывает законы и указы единолично и контрасигнует подписи министров, участвует в проведении переговоров и подписывает международные договоры, руководит подготовкой и заключением межправительственных соглашений.

Непосредственно при кабинете министров действуют *секретариат*, возглавляемый генеральным секретарем кабинета, *законодательное бюро*, *совет по делам персонала* и *совет национальной обороны*.

### 2.7.7. Судебная власть

*Иерархия судебных органов* в Японии имеет четырехзвенную структуру: Верховный суд, высшие апелляционные суды, местные суды (в каждой префектуре), семейные суды и первичные суды (местные и семейные суды имеют одинаковый статус).

Правовой основой судоустройства в Японии служат Конституция и Закон о судах 1947 г.

В состав Верховного суда входит главный судья, назначаемый императором по представлению кабинета, и 14 судей, назначаемых кабинетом. Назначение судей Верховного суда утверждается всенародным референдумом во время ближайших выборов в палату представителей; затем такие референдумы повторяются каждые десять лет. По достижении 70 лет судья Верховного суда выходит на пенсию.

Закон о судах предусматривает, что вопросы, касающиеся рассмотрения законов и подзаконных актов на предмет соответствия Конституции, принятие резолюций по этим вопросам и толкование Конституции должны рассматриваться Верховным судом в полном составе.

Верховный суд также выступает судом последней инстанции при рассмотрении любых дел. Он рассматривает во второй инстанции дела о преступлениях против государства, и в третьей — остальные уголовные и гражданские дела. Помимо этого Верховный суд осуществляет полномочия судебного управления.

Судьи всех других судов назначаются правительством по списку, представленному Верховным судом, сроком на 10 лет (без ограничений на повторное назначение).

Судьи могут быть смещены со своей должности по решению суда импичмента, состоящего из депутатов палаты представителей и палаты советников, либо если в суде будет доказано, что судья морально или физически не в состоянии выполнять свои служебные обязанности.

В специальную категорию нижестоящих судов включают семейные суды. Они выполняют две основные функции: разрешение отнесенных к их компетенции гражданско-правовых дел по семейным вопросам, а также ведение дел несовершеннолетних.

### **2.7.8. Административно-территориальное деление. Местное самоуправление**

Система административно-территориального деления включает два звена. Верхнее звено образуют префектуры (их в Японии 47) четырех категорий: «то» (Токио), «до» (Хоккайдо), «фу» (Осака и Киото) и «кен» (43 остальные префектуры). Правовое положение префектур различных категорий одинаково. Низовое звено административно-территориального деления образуют города («си»), поселки («мати») и сельские общины («мура»). Столица страны — г. Токио включает 23 специальных района, приравненных к городам.

Принцип местной автономии заложен в Конституции (гл. 8) и Законе о местной автономии 1947 г. Также действуют несколько десятков иных нормативных актов, например, Закон о местных коммунальных служащих 1950 г., Закон о сельскохозяйственных комитетах 1951 г., ряд законов, определяющих механизм финансирования органов местного самоуправления.

Функции, выполняемые органами местного самоуправления, включают: собственно местные функции; «административные» полномочия (имеют большую долю государственного участия); функции, делегируемые центральными ведомствами.

Местным законодательным органом в муниципии является муниципальное собрание, возглавляемое председателем. Крупные префектуральные собрания насчитывают до 120 членов, самые маленькие поселковые и деревенские — около 12. Местное собрание собирается четыре раза в год на сессии. Руководство исполнительной властью в муниципии осуществляет ее глава — губернатор в префектурах, мэр в городах и поселках и староста в деревнях. Глава местной администрации имеет право вносить на рассмотрение местного собрания проекты решений, устанавливать местные налоги, налагать относительное вето на решения собрания (может быть преодолено вторичным решением большинства в  $\frac{2}{3}$  голосов), досрочно распускать собрание. Последнее, в свою очередь, может отстранить главу администрации от должности большинством в  $\frac{3}{4}$  голосов. Исполнительными полномочиями обладают постоянные комиссии местных собраний: по образованию, труду, делам персонала, общественной безопасности и др.

Население может требовать отзыва депутатов, роспуска муниципального собрания (эти вопросы решаются комиссией по контролю за выборами абсолютным большинством голосов по требованию не менее  $\frac{1}{3}$  состава комиссии), принятия собранием того или иного обязательного постановления (по требованию не менее  $\frac{1}{15}$  избирателей данного муниципалитета).

Контроль центральных ведомств за деятельностью органов местного самоуправления проявляется в финансовой сфере (в Японии более 70 % налогов идет в государственный бюджет и лишь 30 % — в местные). К тому же такие учреждения, как больницы, школы, полиция, контролируются центральными министерствами и управлениями.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Охарактеризуйте особенности действующей Конституции Японии.

2. На примере Конституции Японии выделите особенности англо-саксонского подхода к правам человека.

3. Какие характеристики государства закрепляются в Конституции Японии?

4. В чем специфика регулирования социальных прав в Конституции Японии?

5. Охарактеризуйте конституционно-правовой статус императора Японии.

6. Каковы особенности партийного состава японского парламента в XXI в.?

7. Охарактеризуйте порядок формирования и полномочия Верховного суда Японии.

8. Охарактеризуйте особенности организации муниципального управления в Японии.

### **Библиографический список**

#### *Основная литература*

1. Комкова, Г. Н. Конституционное право зарубежных стран : учеб. для бакалавров / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, О. В. Афанасьева. — М.: Юристъ, 2010. — 304 с.

сьева. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Юрайт, 2011. — С. 292—306.

2. *Конституционное право зарубежных стран* : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — 2-е изд., перераб. — Москва : Норма, 2009. — С. 678—713.

3. *Осавелюк, А. М.* Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учеб. / А. М. Осавелюк. — Москва : Юнити-Дана, 2012. — 576 с. — Доступ из Унив. б-ки *ONLINE*. — Режим доступа: <http://www.biblioclub.ru/index.php?page=book&id=118649>, требуется авторизация (дата обращения: 30.11.2013). — Загл. с экрана.

### *Дополнительная литература*

1. *Автономов, А. С.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. / А. С. Автономов. — Москва : Велби : Проспект, 2005. — 552 с.

2. *Васильева, Т. А.* Эволюция института гражданства в Японии / Т. А. Васильева // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 9. — С. 33—38.

3. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть* : учеб. / рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. А. Страшун. — 2-е изд., обновл. и дораб. — Москва : Норма, 2006. — 1104 с.

4. *Красавцев, Л. Б.* Опыт государственного переустройства Японии в период «догоняющей» модернизации Мэйдзи / Л. Б. Красавцев // Конституц. и муницип. право. — 2011. — № 5. — С. 74—78.

5. *Курицын, В. М.* Становление конституционализма в США, России и Японии / В. М. Курицын [и др.]. — Москва : Изд-во «Трикста», 2004. — 496 с.

6. *Львова, Е. Л.* Контрольные полномочия Верховного суда Японии и его место в системе центральных органов государственной власти / Е. Л. Львова // Конституц. и муницип. право. — 2012. — № 7. — С. 57—64.

7. *Мишин, А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. для вузов / А. А. Мишин. — 17-е изд., испр. и доп. — Москва : Статут, 2013. — 520 с.

8. *Старостина, И. А.* Конституционный референдум в Японии / И. А. Старостина, М. И. Савинцева. — Москва, 2010. — 112 с.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В учебном пособии «Конституционное право зарубежных стран» были рассмотрены основные темы, включаемые в учебные курсы по одноименной дисциплине. В конце каждой темы приводятся задания, направленные на углубленное изучение вопросов темы, на закрепление изученного материала. После этого приводится список источников, разделенный на основную часть (источники из нее доступны в библиотеке Института или на *online*) и дополнительную (здесь приводятся отдельные источники из отечественной и переводной зарубежной литературы по соответствующей теме, в основном, опубликованные в последнее время).

Формат учебного пособия не позволил рассмотреть ряд тем общей части конституционного права зарубежных стран, которые в настоящее время становятся актуальными в доктрине конституционного права, в частности такие, как конституционная экономика, новые поколения конституционно-регулируемых прав (соматические, репродуктивные, гендерные), конституционные характеристики государственной власти (единство и разделение власти, взаимодействие различных органов власти).

Особенная часть включает конституционное право государств, внесших наибольший вклад в развитие мирового конституционного права, а также имеющих особую специфику в регулировании конституционно-правовых вопросов: это США, Великобритания, Франция, Германия, КНР, Бразилия, Япония. Такая структура особенной части не исключает использования иллюстративного материала для рассмотрения вопросов общей части положений конституций и законодательства иных государств. Также при подготовке к практическим занятиям и к экзамену следует активно использовать информацию, получаемую посредством Интернета, особое внимание уделяя официальным сайтам государственных органов.

*Учебное издание*

**Борис Борисович Глазунов  
Андрей Михайлович Кальяк**

# **Конституционное право зарубежных стран**

Учебное пособие  
для студентов всех форм обучения  
по направлению  
40.04.01 — Юриспруденция

Второе издание, переработанное и дополненное

Редактор Н. В. Иванова  
Корректор Н. А. Внукова  
Технический редактор О. А. Гладунова

Подписано в печать 25.06.2014. Бумага офсетная. Печать ОСЕ.  
Гарнитура Times New Roman.  
Формат 60x84 1/16. Уч.-изд. л. 15,05. Усл. п. л. 16,04. Тираж 66 экз. Заказ 40.  
630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6,  
Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС.