

*Министерство Образования Российской Федерации*  
*Международный образовательный консорциум*  
*«Открытое образование»*  
*Московский государственный университет экономики,*  
*статистики и информатики*  
*АНО «Евразийский открытый институт»*

---

**О.А. Кудинов**

**Конституционное право  
зарубежных стран**

*Учебно-практическое пособие*

Москва – 2003

УДК 342  
ББК 67.99  
К 65

**Кудинов О.А. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН:** Учебно-практическое пособие / Московский государственный университет экономики, статистики и информатики. - М.: МЭСИ, 2003. - 238 с.

В пособии рассмотрены вопросы конституционного права зарубежных стран: конституционный строй, особенности конституционно-правовых норм и конституционно-правовых отношений.

Пособие предназначено для студентов и слушателей всех форм обучения с использованием дистанционных образовательных технологий, а также для преподавателей высших и средних специальных учебных заведений.

**Автор:** *Кудинов Олег Алексеевич,*  
кандидат исторических наук, доцент, докторант ИЗ и СП

**Рецензент:** *Иванова Валентина Ивановна,*  
кандидат юридических наук, профессор

**Председатель редакционного совета:** *Тихомиров В.П.,* академик Международной академии наук высшей школы, доктор экономических наук, профессор.

ISBN 5–7764–0301–4

© Кудинов Олег Алексеевич, 2003  
© Московский государственный университет  
экономики, статистики и информатики, 2003

4-е изд., перераб. и доп.

<b>Содержание</b>	<b>Для замечаний</b>
<b>Содержание</b>	
<b>Введение</b>	<b>4</b>
<b>1. Основной текст</b>	<b>7</b>
1.1. Понятие конституционного права зарубежных стран	7
1.2. Конституции зарубежных стран	15
1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы	37
1.4. Конституционно-правовые основы гражданского общества	66
1.5. Формы государства	86
1.6. Конституционно-правовой статус главы государства	99
1.7. Парламент	119
1.8. Правительство	132
1.9. Судебная власть	141
1.10. Органы местного самоуправления	166
<b>2. Выводы</b>	<b>177</b>
<b>3. Решения тренировочных заданий</b>	<b>178</b>
<b>4. Вопросы для повторения</b>	<b>188</b>
<b>5. Вопросы к экзамену</b>	<b>194</b>
<b>6. Толковый словарь</b>	<b>196</b>
<b>7. Краткая характеристика основных типов конституционно-правовых систем на примере отдельных стран</b>	<b>207</b>
<b>Список рекомендуемой литературы</b>	<b>217</b>
<b>Руководство по изучению дисциплины «Конституционное право зарубежных стран»</b>	<b>219</b>

Введение	Для замечаний
<p style="text-align: center;"><b>Введение</b></p> <p>Учебная дисциплина «Конституционное право зарубежных стран» является вводным курсом для юридических специальностей и изучается студентами юридических вузов и факультетов на первом курсе. Эта отрасль права предназначена для регулирования общественных отношений, которые лежат в основе стабильности общества, государства и гражданина и определяют многообразные правоотношения. Конституционное право занимает ведущее положение в системе права, являясь юридическим фундаментом для всех отраслей права и законодательства, для деятельности институтов государства и общества.</p> <p>В сжатом виде можно выделить следующие институты конституционного права, составляющие его содержание.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Конституционное право – отрасль права. Предмет, метод, конституционные нормы, конституционные отношения, источники конституционного права, конституционные понятия и термины.</li> <li>2. Теория конституции. Порядок принятия, изменения и отмены, структура конституции, действие конституции и ее охрана.</li> <li>3. Конституция в правовой системе. Высшая юридическая сила конституции, прямое действие конституции, правообразующее значение конституции, критерии конституционности правовых актов и их обеспечение, толкование конституции, конституционные основы соотношения национального и международного права.</li> <li>4. Конституционный строй. Конституционные принципы организации общества и государства, статус гражданина, гарантии стабильности конституционного строя, факторы, влияющие на изменения конституционного строя.</li> <li>5. Конституционный статус человека и гражданина. Конституционный приоритет прав и свобод человека и гражданина, гражданство, классификация прав, свобод и обязанностей, конституционное обеспечение статуса гражданина. Избирательные системы.</li> </ol>	

Введение	Для замечаний
<p>6. Конституционное закрепление суверенитета народа. Принципы выражения народного волеизъявления и самоуправления, гарантирование свободной и легальной самоорганизации социальных, национальных и иных общностей, недопустимость узурпации власти народа. Первичность института народовластия.</p> <p>7. Конституционное регулирование формы государственного устройства – федеративные (сложные) – унитарные (простые) государства. В федеративных государствах – это статус субъектов федерации, разграничение предметов ведения и полномочий между органами федерации и ее субъектов, согласительные и коллизионные процедуры, режимы территорий, территориальное деление.</p> <p>8. Конституционный статус государственных и общественных институтов. Конституционные характеристики государства, статуса политических партий, объединений граждан, средств массовой информации, политического многообразия.</p> <p>9. Конституционное регулирование государственной власти. Конституционные основы государственной целостности и взаимодействия органов государственной власти, разделения властей, конституционный статус главы государства, законодательных, исполнительных и судебных органов, выборы органов государства и должностных лиц.</p> <p>10. Конституционные основы местного самоуправления. Конституционная самоорганизация населения, порядок образования местного самоуправления, компетенция местного самоуправления, гарантии самостоятельности и охраны прав местного самоуправления.</p> <p>11. Конституционные основы развития сфер общественной жизни. Конституционная ориентация на «общее благо», регулирование собственности, предпринимательства, труда, социальных отношений, экологии, обороны, международных отношений.</p> <p>При подготовке учебно-практического пособия автор стремился опираться на нормативные источники возможно более широкого круга стран, однако придирчивый читатель наверняка заметит преобладание примеров из конституционно-правового законодательства развитых стран Запада. Это неудивительно, ибо мы хотели возможно шире представить</p>	

Введение	Для замечаний
<p>опыт тех стран, которые действительно идут в авангарде прогресса человечества. Его абсолютно необходимо знать, если мы хотим войти когда-нибудь в этот ряд.</p> <p>Можно было бы, вероятно, больше приводить примеров законодательства развивающихся стран, тем более что там немало любопытной экзотики. Однако нельзя упускать из вида и то обстоятельство, что очень многие конституционные нормы в этих странах носят формальный характер, они не действуют в жизни. Те же, что действуют, – или заимствованы из конституционных систем стран Запада, или нигде не записаны. Используя иностранные конституции и законы, мы обычно пользовались опубликованными у нас русскими переводами, которые, к сожалению, нередко неточны, а порой содержат серьезные ошибки.</p> <p>Материалы данного курса сосредоточены в 10 разделах (см. оглавление). Каждый из них сопровождается тренировочными заданиями и тестами. Пособие содержит также решения тренировочных заданий, краткую характеристику основных типов конституционно-правовых систем на примере отдельных стран, итоговый тест, толковый словарь и рекомендуемую литературу.</p> <p>Учебно-практическое пособие «Конституционное право зарубежных стран» может быть использовано студентами, аспирантами, преподавателями высших юридических учебных заведений.</p>	

## 1. Основной текст

## 1.1. Понятие конституционного права зарубежных стран

**Конституционное право** – ведущая отрасль в системе национального права, регулирующая основы конституционного строя, основы правового статуса личности, форму государства, основы организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Общие представления о современном государстве дает схема 1, а понятие конституционного права схема 2.

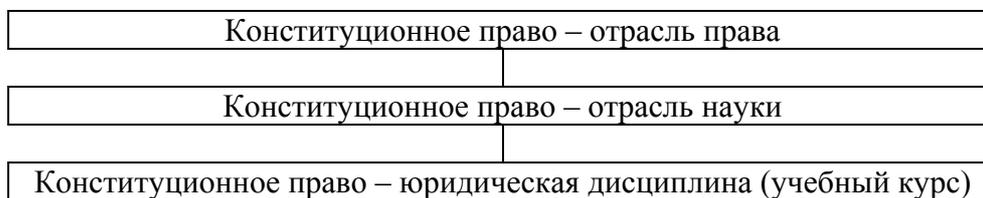
Схема 1



**Государство** – форма организации политической власти, обладающая суверенитетом и осуществляющая управление на основе права с помощью специального механизма.

Схема 2

**Понятие конституционного права**



Конституционное право зарубежных стран не является единой отраслью права: в каждой отдельно взятой стране действует свое (французское, индийское, алжирское и др.) конституционное право. Поэтому учебник «Конституционное право зарубежных стран» имеет комплексный характер: в нем изучается конституционное право многих и притом разнообразных стран. Частично это разнообразие отражено в самом названии курса.

При изучении материала особое место будет уделяться изучению, в первую очередь, конституционного права наиболее развитых стран: Западной Европы, Северной Америки и Японии.

Каждая из зарубежных стран имеет свою систему права, состоящую из различных отраслей. Но в данном учебном курсе изучаются не правовые системы этих государств в целом, а только одна, ведущая отрасль права этих стран - конституционное право: вопросы же других отраслей права в данном курсе затрагиваются лишь постольку, поскольку это необходимо для лучшего понимания вопросов конституционного права.

Конституционно-правовые нормы в зарубежных странах регулируют довольно разнообразные общественные отношения, имеющие, тем не менее, общую черту: эти отношения возникают на основе осуществления государственной власти, а чаще всего – в процессе ее осуществления. Поэтому государственно-правовые отношения – это, прежде всего, отношения по поводу осуществления государственной власти. Однако не все правоотношения, возникающие в процессе осуществления государственной власти, регулируются нормами конституционного права. Часть этих правоотношений регулируется нормами финансового права (взимание налогов), административного права (правоотношения в сфере управленческой деятельности), уголовного права (наказания за государственные преступления) и т.д.

Конституционно-правовые нормы – это нормы, регулирующие основы общественного и государственного строя страны, непосредственно определяющие условия возникновения, развития и прекращения тех или иных конкретных государственно-правовых отношений (например, отношений, связанных с образованием и деятельностью представительных органов государства).

Таким образом, конституционные нормы являются ведущими, базовыми, определяющими систему национального права каждой страны (см. схемы 3 и 4).

Схема 3

**Соотношение Конституции и текущего законодательства**

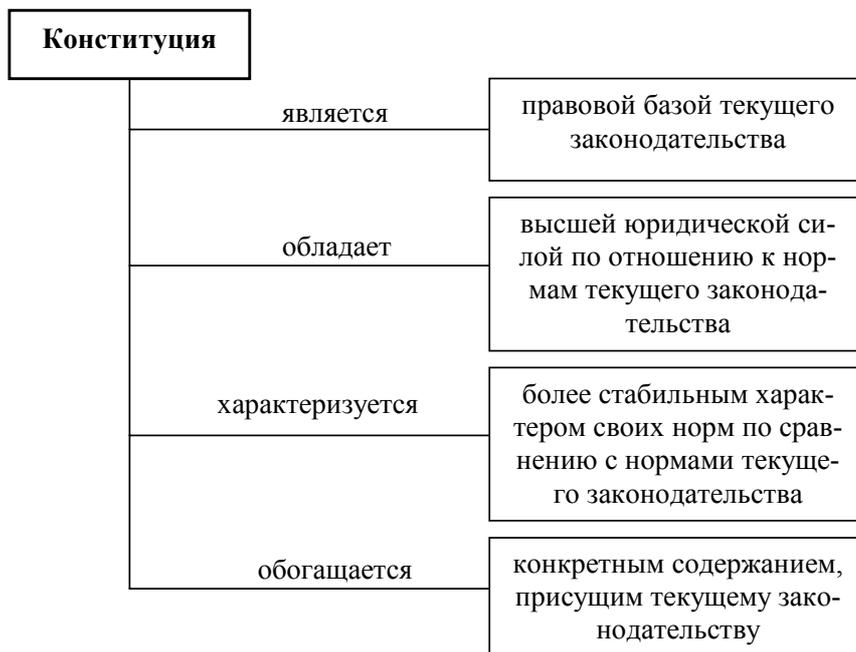
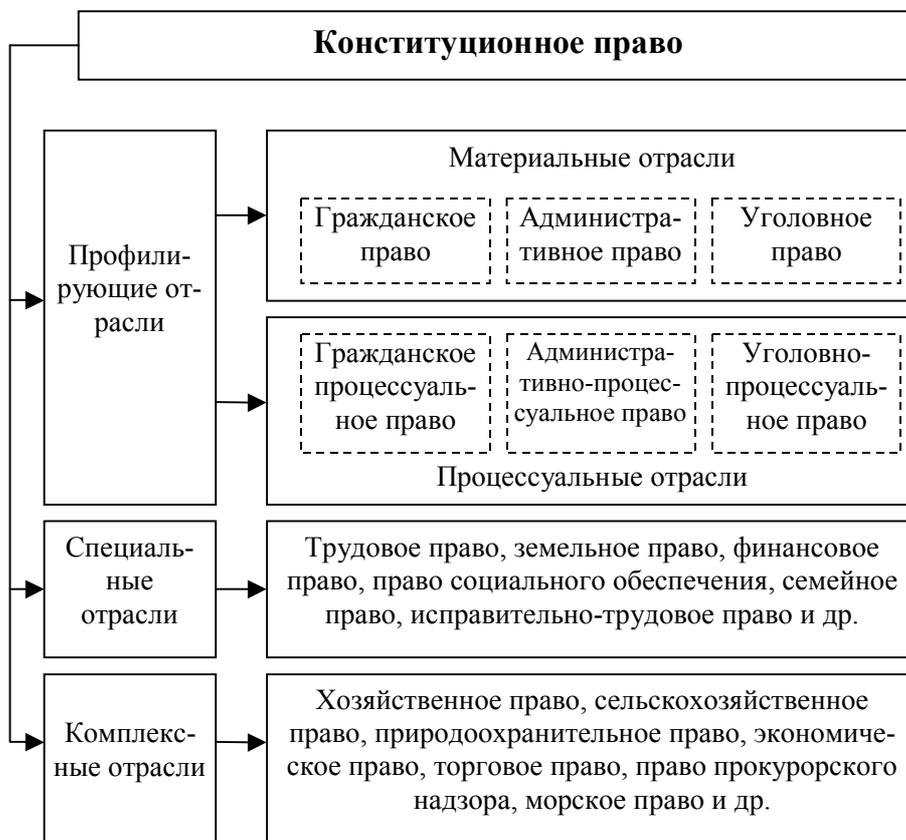


Схема 4

**Классификация отраслей права и место конституционного права в системе права (обобщенный вариант)**



При исследовании конституционного права зарубежных стран используется системный подход, а также ряд частнонаучных методов – методы анализа и синтеза, индукции и дедукции и др.

Особое значение для данного курса в связи с его комплексным характером имеет метод сравнительного правоведения (государствоведения), сопоставления норм и институтов различных стран.

Последовательное применение указанных выше методов исследования предполагает органическое соединение и в учебном курсе двух способов изучения: по институтам права и по отдельно взятым странам (в качестве примеров).

Источники конституционного права в зарубежных странах довольно разнообразны, причем нередко одни и те же вопросы в разных странах регулируются различными источниками права (см. схему 5).

Схема 5

### Источники конституционного права



В первую очередь, источником конституционного права являются **конституции и конституционные законы**, т.е. законы, составляющие конституцию страны, а также законы, изменяющие и дополняющие ее. В

текст этих законов всегда стремятся включить самые важные положения относительно общественного и государственного строя страны. Однако что считать самым важным, в каждой стране решают по-своему; поэтому в одних странах (например, в США) конституции кратки, а в других (например, в ФРГ) – обширны. Поскольку конституционные законы считаются основными законами страны, им обычно придается бóльшая юридическая сила, нежели обыкновенным законам и устанавливается иной порядок их изменения.

Многие формы конституционного права в зарубежных странах установлены **обыкновенными законами**. Среди них иногда выделяются в качестве особой категории **органические законы**, т.е. законы, которые изданы на основе бланкетных норм конституции для регулирования какого-либо государственно-правового института. Конституции некоторых стран (Франция, Испания) прямо определяют вопросы, которые должны быть урегулированы органическими законами, и вводят дополнительные условия принятия и изменения этих законов. «Органическими законами, - говорится в Конституции Испании, - являются законы, относящиеся к развитию основных прав и свобод, законы, одобряющие Статуты об автономии, устанавливающие порядок всеобщих выборов, а также иные законы, специально предусмотренные Конституцией» (ст. 81, п. 1).

Источником конституционного права в зарубежных странах могут служить также **правительственные нормативные акты** (акты главы государства, министров).

Бывает даже так, что правительственными актами устанавливаются наиважнейшие государственно-правовые нормы страны. Так, во Франции в 1958 г. правительственными актами были определены основы избирательной системы (она изменена законом 1985 г.).

Большое значение в качестве источника государственного права имеют **парламентские уставы (регламенты)**, поскольку они регулируют внутреннюю организацию и порядок работы палат парламента. Чаще всего эти уставы вводятся постановлением (резолюцией) лишь одной палаты парламента, но в некоторых странах приняты в виде закона (Япония) или даже конституционного закона (Финляндия, Швеция).

В тех странах, где действует англосаксонская система права, источником государственного права является также **судебный прецедент**, т.е. решение суда, которое служит образцом для решения других аналогичных дел. В странах, имеющих иные системы права, судебные решения не могут устанавливать новые нормы конституционного права, но могут толковать законы и другие нормативные акты и таким путем вносить новые моменты в правовое регулирование.

Некоторые нормы конституционного права в зарубежных странах устанавливаются путем **обычая**. Как правило, источником конституционного права служат обычаи, складывающиеся в практике деятельности тех или иных государственных органов.

Понятие о юридических свойствах Конституции и конституционном праве как юридической науке дают соответственно схемы 6 и 7.

Виды конституционно-правовых норм и конституционно-правовых институтов излагаются соответственно в схемах 8 и 9.

Схема 6

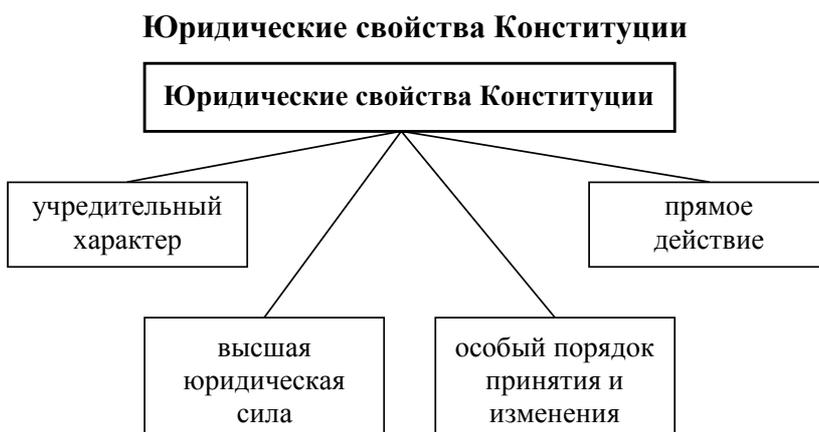


Схема 7

**Конституционное право – юридическая наука**

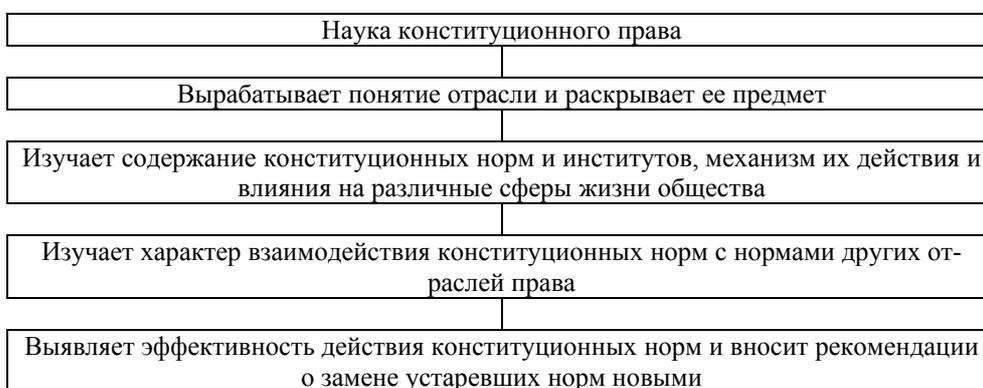


Схема 8

**Конституционно-правовые институты**

Конституционный институт – это обусловленная сущностью регулируемых общественных отношений, значительно обособленная и внутренне устойчивая система взаимосвязанных конституционных норм.

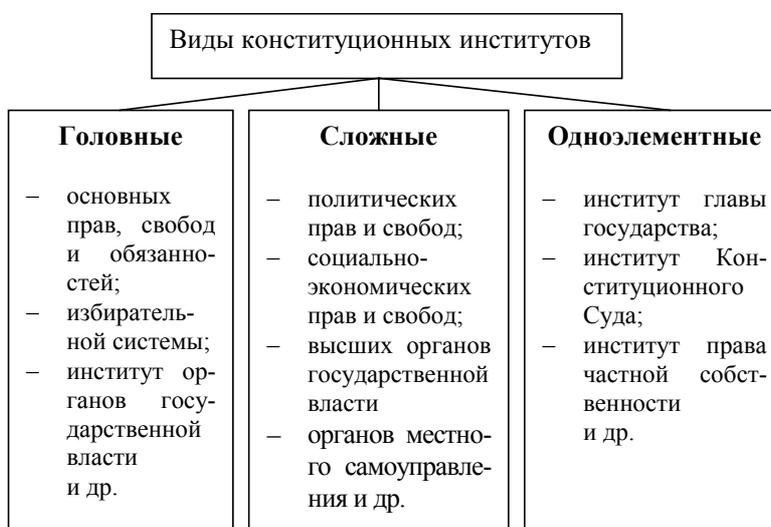


Схема 9

**Виды конституционно-правовых норм**

**1.1. Понятие конституционного права зарубежных стран**

**Тренировочные задания**

**Ответ/Решение**

1. Назовите основные источники конституционного права:

2. Перечислите юридические свойства конституции:

3. Какой нормативный акт обладает высшей юридической силой на всей национальной территории страны?

## 1.2. Конституции зарубежных стран

## Определение конституции зарубежных стран

**Конституция** – это система правовых норм, имеющих высшую юридическую силу и регулирующих основы отношений между человеком и обществом, с одной стороны, и государством – с другой, а также основы организации самого государства (см. схему 10). Эти правовые нормы могут быть сосредоточены и в одном, и в нескольких нормативных актах – основных законах, а могут содержаться в неопределенном множестве обычных законов и, кроме того, в судебных прецедентах и конституционных обычаях.

Конституция в материальном значении представляет собой писанный акт, совокупность актов или конституционных обычаев, которые провозглашают и гарантируют права и свободы человека и гражданина, а равно определяют основы общественного строя, форму правления и территориального устройства, основы организации центральных и местных органов власти, их компетенцию и взаимоотношения, государственную символику и столицу (см. схемы 11 и 12). Но в материальном значении термин «конституция» употребляется редко. Функции конституции и формы ее реализации рассматриваются в схемах 13 и 14.

Схема 10

**Конституция**  
(общая характеристика)

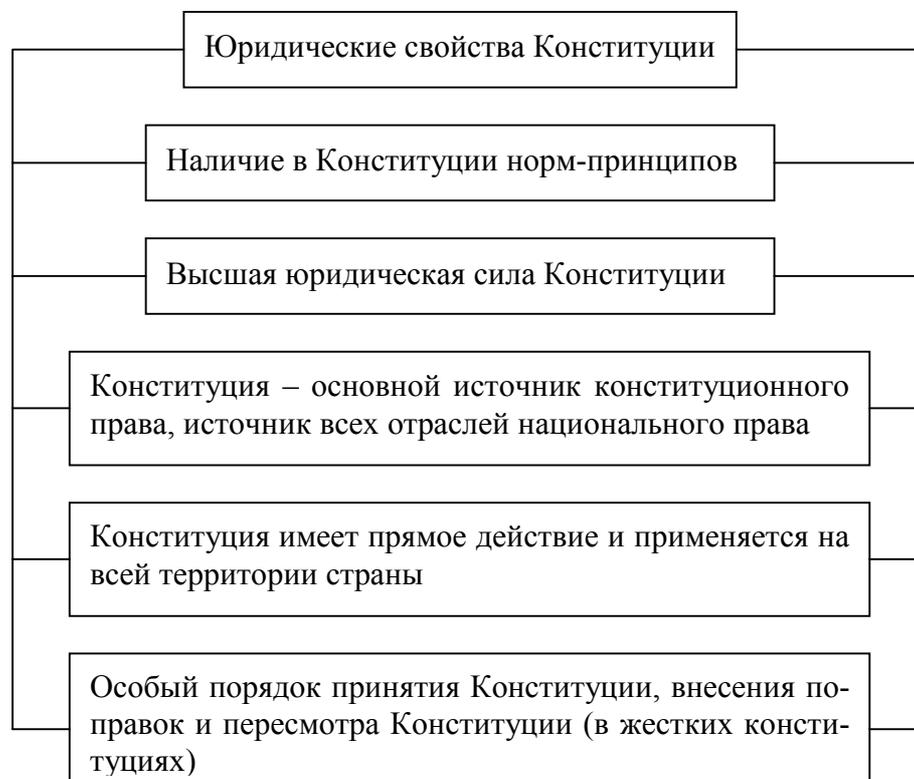


Схема 11

**Принципы конституционного строя**



Схема 12

**Понятие государственного суверенитета и его свойства**

Государственный суверенитет – верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость во внешнеполитической сфере.

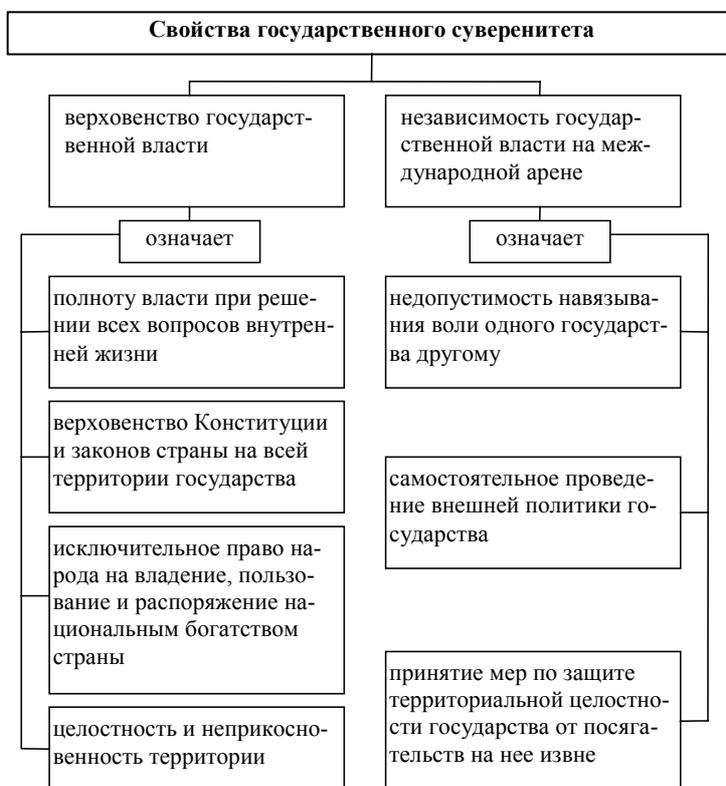


Схема 13

**Функции конституции**

Различные проявления Конституции, отражающие ее роль в жизни общества.

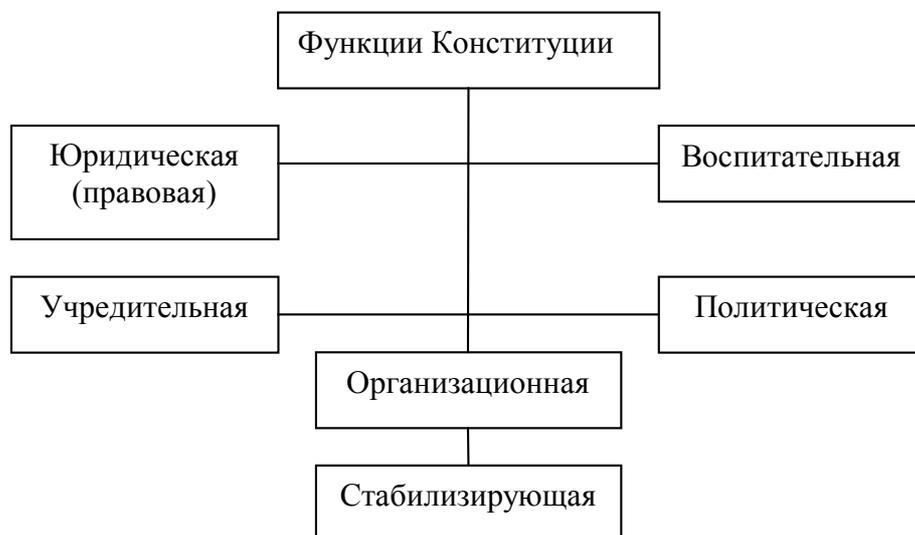
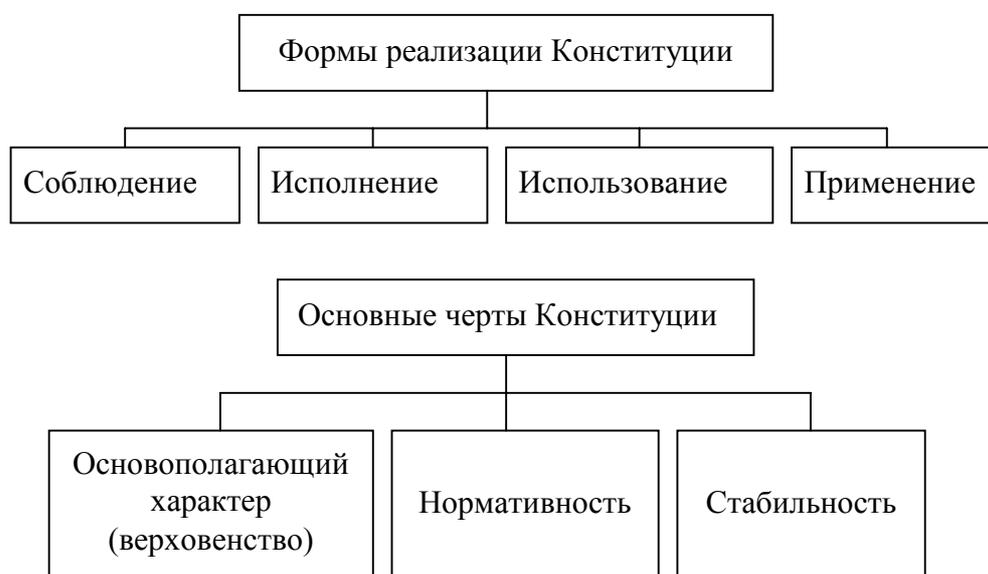


Схема 14

**Формы реализации Конституции**

Конституция в формальном значении – это, как отмечалось ранее, закон или группа законов, обладающих высшей юридической силой по отношению ко всем остальным законам.

Конституция не может быть изменена путем издания обычного закона, и, наоборот, внесение поправок в конституцию требует соответствующего изменения тех законов и подзаконных актов, которые были ранее изданы на основании или в развитие действовавших тогда ее положений, но перестали теперь ей соответствовать. В конституции определяются ос-

новы общественного и государственного строя страны. Материальное и формальное понимание конституции находятся в определенном соотношении. Это соотношение состоит в том, что все государства обладают конституцией в материальном значении, но не у всех есть конституция в формальном значении. Например, британская конституция существует в первом смысле, но не во втором: ее нормы могут быть изменены в том же порядке и теми же органами, которые создали действующие нормы. К конституции в материальном смысле относятся лишь те правовые нормы, которые регулируют указанные выше общественные отношения. Напротив, конституции в формальном смысле могут содержать такие нормы, которые, казалось бы, регулируют отношения, не имеющие конституционного характера. Однако сам факт включения тех или иных норм формальной конституции свидетельствует, что законодатель преследовал этим важные политические цели, и поэтому такие нормы не стоило бы рассматривать как типичную случайность.

Различаются также понятия юридической и фактической конституции. Юридическая конституция, в материальном или формальном смысле, – это всегда определенная система правовых норм, регулирующих круг указанных выше отношений. Фактическая конституция – это сами отношения, т.е. то, что реально существует.

Расхождения между фактической и юридической конституцией – обычно результат изменения в соотношении политических сил, произошедшем после принятия политической конституции, особенно когда речь идет о формальной юридической конституции, принятие которой имеет одномоментный характер. Расхождение между фактической и юридической конституцией также свидетельствует, что часть норм юридической конституции стала фиктивной. Возникает необходимость либо юридическую конституцию привести в соответствие с фактическими общественными отношениями, либо наоборот, эти отношения преобразовать в соответствие с предписаниями юридической конституции. Последние десятилетия в устранении расхождений между фактической и юридической конституцией все большую роль играет конституционная юстиция.

Фиктивность конституции обычно характерна для стран с авторитарными и тоталитарными политическими режимами. Юридические конституции в таких странах нередко содержат демократические положения, которые не получают реализации на практике либо включаются только для того, чтобы скрыть антидемократическую сущность режима.

### **Социально-политическая сущность конституции**

Любая конституция наряду со своей юридической сущностью как основного закона, обладающая высшей юридической силой, имеет также сущность социально-политическую. Социально-политическая сущность заключается в том, что конституция представляет собой запись соотношений политических сил, существовавших на момент ее принятия. Это общественный договор, в котором согласованы политические интересы различных частей общества. Каждая такая часть – общественный класс, социальный слой, территориальная, национальная или иная общность – защищает в политической борьбе свои социальные интересы, и степень, с которой их удается согласовать, получает отражение в конституции. Без такого согла-

сования в обществе не мог бы существовать никакой правовой порядок. Нельзя утверждать, что конституция учитывает все социальные интересы в равной мере. Общество, более влиятельная по тем или иным причинам, обычно оказывает более сильное, а подчас и определяющее влияние на содержание конституции. Однако было бы неправильно утверждать, что конституция выражает волю экономически господствующего класса. Если бы она выражала только волю определенного экономически господствующего класса, вряд ли она смогла бы выполнять свои предназначения – служить инструментом гражданского мира, формулировать такие «правила игры» на политической сцене, определять такое устройство общества и власти, которые значительным большинством народа признаются справедливыми.

Весьма ярко это можно наблюдать на примере Британской конституции, отразившей во времена Английской революции XVII в. компромисс между земледельческой аристократией и народившейся промышленной буржуазией, в которой, в частности, выразилось сочетание наследственного принципа формирования Палаты Лордов и выборность Палаты Общин. Также примером служит изменение Польской Конституции 1989 г., когда стало ясно, что прежний, «социалистический» режим существовать больше не может. Действовавшая к тому времени редакция конституции, принятая в 1952 г. и впоследствии неоднократно измененная, предусматривала однопалатный парламент – сейм, выборы в который были организованы так, что польская объединенная рабочая партия – «руководящая направляющая сила» обязательно получила относительное большинство мест.

### Социальные функции конституции

**Социальные функции конституции** – это ее общественное предназначение и способы ее реализации. Первая функция конституции, конечно, юридическая. Как отмечалось, конституция – это закон, притом основной закон, закон законов. Она – главный источник права страны, лежащий в основе всей системы правового регулирования общественных отношений.

Вторая функция конституции – политическая. Конституция определяет устройство государства, его отношение с определенными людьми и с группами, служит правовой основой политической системы. Все политические силы – партии, движения и т.д. – взаимодействуют между собой, конкурируют, борются, используют государственную власть на основе прав, определенных в конституции. В конституцию эти права выносятся нередко уже после того, как сложились в реальной жизни, но бывает и так, что они первоначально устанавливаются конституцией, а затем уже проводятся в жизнь. В качестве примера можно привести случай, когда конституционная реформа меняет избирательную систему.

Третья функция конституции – идеологическая. Конституция как наиболее авторитетный закон обращается к признанным в обществе ценностям и как бы убеждает человека: если тебе дороги эти ценности, следуй тому, что написано в основном законе. И с другой стороны, если уважать закон, то необходимо уважать и отраженные в нем общечеловеческие ценности. Тем, кто не уважает ни того ни другого, в случае нарушения конституции грозят соответствующие санкции.

**Объект конституционного регулирования**

Первоначально конституции регулировали два-три блока общественных отношений.

Первый блок – права сугубо человека, гражданина. По существу данный блок представляет собой главный смысл создания конституций как основных законов. Ведь конституции утверждались, прежде всего, для того, чтобы гарантировать человека от произвола государства. Их высшая юридическая сила призвана была защищать провозглашенные права и свободу от возможного ущемления путем издания обычных законов и иных правовых актов.

Второй блок – организация высшей власти. Это организация, основанная на принципе народного суверенитета, призванная реализовать вытекающие из него принципы представительного правления и разделения властей. Принцип представительного правления означает, что власть, по крайней мере, законодательная, избирается народом, выражает и формулирует его волю. Принцип разделения властей предполагает, что законодательная, исполнительная и судебная власть будет осуществляться различными государственными органами, которые будут друг друга уравновешивать, чтоб этим самым избежать произвола любого из них. Конституции с самого начала установили основные принципы формирования властей государства, их компетенцию и взаимоотношения между ними.

Третий блок обязательно включал в себя конституции федеральных государств, но редко и унитарных. Этот блок – политико-территориальное устройство: виды территориальных структур, их отношения с центральной властью и между собой.

С середины прошлого века весьма заметное место в конституциях стали занимать нормы, регулирующие внешнеполитические функции государств, их международно-правовую позицию. Можно выделить несколько крупных проблем, получивших отражение в большинстве конституций. К ним относятся: установление принципов, внешнеполитической деятельности государства; регулирование вопросов, связанных с объявлением войны и заключением мира; регулирование соотношений международных и внутренних государственных законоположений; определение полномочий органов государства по заключению, ратификации и денонсации международных договоров; наконец, установление правил, определяющих сотрудничество в области защиты прав человека и гражданства.

Развитие содержания конституций обусловлено развитием общества в соответствующих странах. Перемены, происходящие в социальной и политической жизни, находят свое отражение в эволюции конституционного законодательства.

В области прав и свобод происходит, прежде всего, расширение их круга путем включения в конституции новых прав и свобод. Во многие конституции включают право на охрану окружающей среды, на получение информации, на употребление языков меньшинств, на участие в развитии науки и культуры, на охрану материнства и т.д. Развитие прав и свобод идет также по пути уточнения, более подробного регулирования ранее известных прав и свобод и, наконец, по пути своего рода их унификации. Появление какой-либо конституционной свободы в одной стране рано или

поздно повлечет появление такой же или подобной в другой стране. «Старые» конституции, действующие с прошлого или начала текущего столетия, обычно не являются исключением из общего правила, они подравниваются под новые и новейшие основные законы. В то же время некоторые права и свободы, известные на заре конституционализма, почти исчезли из конституционных текстов.

Наряду с усилением полномочий правительства конституции стали более четко и определенно регулировать отношения законодательной и исполнительной властей. В послевоенных конституциях получают широкое развитие нормы о делигированном законодательстве, о чрезвычайном положении (см. схему 15).

Схема 15

### Конституционное регулирование чрезвычайного положения (обобщенный вариант)

**Чрезвычайное положение** – особый правовой режим деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций; является временной мерой.



Появляются нормы, направленные на обеспечение устойчивости правительства. Так, по довоенным конституциям, чтобы заставить правительство уйти в отставку, обычно, достаточно было в парламенте получить негативное голосование большинства членов без выдвижения новой кандидатуры на должность главы правительства, т.е. так называемый деструктивный вотум недоверия. Основным закон Германии предусмотрел конструктивный вотум: федеральный канцлер может быть смещен только путем избрания нового федерального канцлера. Во Франции и Испании по действующим конституциям устойчивость правительства обеспечивается иначе: требование к большинству голосов членов нижней палаты парламента, необходимых для выражения недоверия правительству, более жесткие, когда инициатива вотума исходит не от самого правительства, а от парламентария, да и процедура более сложная, чем когда правительство само ставит вопрос о доверии к себе. В конституцию включаются обязательства госу-

## 1.2. Конституции зарубежных стран

Для замечаний

дарства перед обществом в экономической и социальной сферах, чему должны служить специальные государственные органы и учреждения, в том числе те, которые назначены для регулирования возможных социальных конфликтов.

Тенденция усиления исполнительной власти, проявившаяся в конституциях ряда стран и влекущая подчас искажение принципа разделения властей, по-прежнему, а порой в большей мере, чем прежде, продемонстрирована в конституционном законодательстве. Это выражается в ограничении полномочий парламента в пользу исполнительной власти. Так, во Французской Конституции 1958 г., точно определен круг вопросов, по которым только и может законодательствовать парламент. Французскому примеру последовал ряд развивающихся стран, бывших ранее колониями Франции и воспринявших ее конституционную модель.

В конституциях многих демократических стран, особенно в послевоенное время, находит место регулирование института конституционного контроля (надзора). В европейских странах постепенно вырабатывается собственная модель этого института, отличающаяся от традиционной американской, при которой надзор осуществляется обычными судами при соблюдении обычных правил судопроизводства. В Европе стало нормой создание специального органа конституционного контроля, отделенного от органа общей юстиции. Причем орган конституционного контроля, как правило, в государственной иерархии стоит выше судебных органов, будучи единственным в стране. Его распространение в указанный период объясняется необходимостью обеспечения конституционной законности в условиях весьма широкой правовой урегулированности общественной жизни, что делает систему законодательства, особенно правительственную, правотворчество, трудно обозримой, порождает сложные проблемы толкования и применения конституционных принципов и норм (см. схему 16).

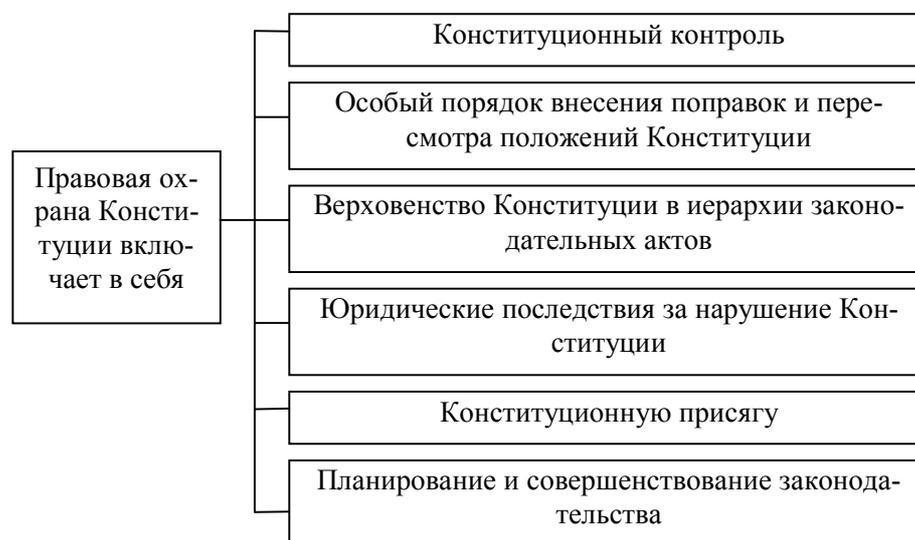
Получает заметное развитие регулирование вопросов, связанных с международными отношениями. Это, прежде всего, касается внешнеполитической деятельности государства. В конституциях, принятых после второй мировой войны, нередки положения, декларирующие миролюбивый внешнеполитический курс.

После второй мировой войны обозначилась еще одна тенденция в конституциях стран, участвующих в региональных интеграционных процессах. Так, в конституциях стран европейского союза и некоторых других предусмотрены возможности передачи национальными органами власти определенных полномочий в пользу наднациональных организаций.

## Схема 16

**Правовая охрана Конституции**

**Правовая охрана Конституции** – совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается выполнение всех конституционных норм и строгое соблюдение режима конституционной законности.

**Действие конституции**

Обычно конституция вступает в действие с момента, который указан в ее заключительном положении или реже, в соответствующем документе о ее принятии. Переходные положения конституции могут предусматривать, что отдельные ее нормы начинают применяться позднее – обычно по наступлении какого-либо события.

Конституция вступает в силу на всей территории государства. В случае последующего присоединения к данному государству каких-либо новых его частей, с этого или иного установленного особым актом момента конституция начинает действовать и на их территории.

Конституция имеет обязательную силу для всех государственных органов. Она обязательна для всех лиц, учреждений и организаций на территории данного государства, а также для его граждан, юридических лиц, учреждений, организаций за границей. Иностранные государства и международные правительственные организации должны уважать конституцию за исключением положений, противоречащих общепринятым нормам международного права.

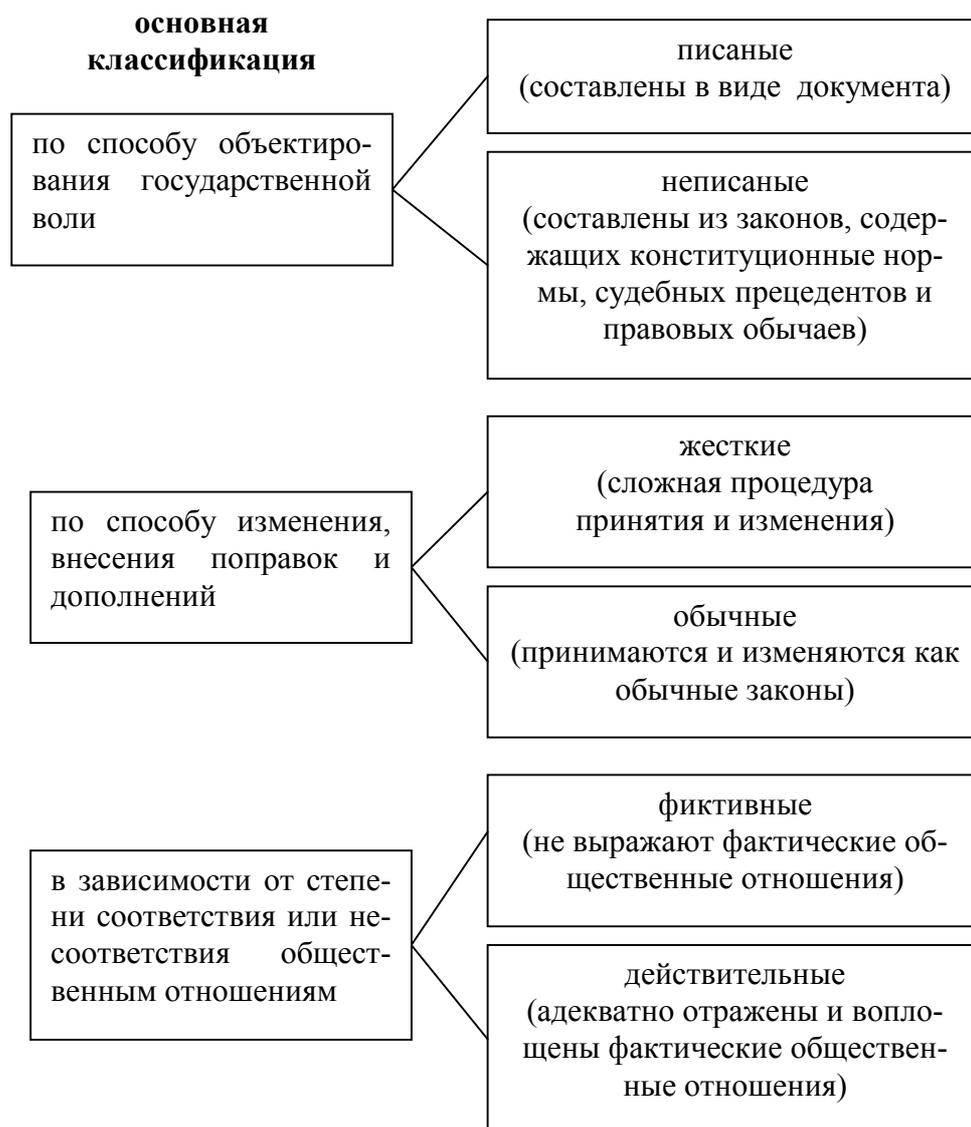
Очень важное значение имеет вопрос о непосредственном действии конституционных норм.

Демократический режим предполагает судебную защиту конституционных прав, и поэтому в каждом случае важно выяснить, можно ли конституционную норму применить в данном случае.

Есть такие конституционные нормы, в отношении которых сомнений в их непосредственной применимости не возникает.

**Форма конституции (см. схему 17)**

Форма конституции — это способ организации выражения конституционных норм. Разделение формы происходит на внутреннюю и внешнюю.

**Схема 17****Классификация конституций по различным основаниям**

Прежде всего, форма конституции определяется тем, что конституция, как отмечалось, состоит из одного или нескольких нормативных актов. И в последнем случае общими для актов, составляющих конституцию, является то, что все они в равной мере обладают высшей юридической силой. И единственным и единым конституционным актом является в соответствующей стране, например, Основной закон Германии, Конституция Испании, Политическая конституция Мексиканских Соединенных Штатов 1917 г. А Конституция Швеции, напротив, состоит из трех нормативных

актов – Формы правления 1974 г., в которой урегулированы основы государственного строя, основные свободы и права и система государственных органов; Акта о престолонаследовании 1810 г. и Акта о свободе печати 1974 г.

Если конституция есть единый писанный акт, регулирующий все основные вопросы конституционного характера, то ее можно определить как кодифицированную. Если же вопросы регулируются несколькими писаными актами, то ее можно определить как некодифицированную конституцию.

Кодифицированные конституции подразделяются, хотя и весьма расплывчато, на развернутые и неразвернутые. Примеры развернутых конституций дают греческая, португальская, неразвернутых – действующая французская, американская. Кодифицированные конституции содержат нормы, которые в других странах включены в текущее или органическое законодательство. В настоящее время нередки акты, в которых число положений, несвойственных конституциям, весьма значительно.

Встречаются конституции смешанного типа. Частично они писанные и включают парламентские законы и судебные решения, являющиеся обязательными прецедентами. Например, Конституция Великобритании включает законы (статусы), Акт о Парламенте 1911 г., Акт о Палате общин 1978 г., судебные прецеденты, а также обычаи, именуемые конституционными соглашениями, в которых содержатся конвенционные нормы.

Бывают и неписанные конституции, т.е. не зафиксированные в документах, но они существуют временно – после революций, переворотов и т.д. В это время, как правило, сохраняют свое действие прежние акты текущего законодательства, если они не противоречат сущности и целям нового режима. Деление конституций на писанные, смешанные и неписанные достаточно условно, поскольку, например, при наличии писаной конституции в стране могут действовать конституционные обычаи.

### Структура конституций

Структура конституций, за редким исключением, имеет стандартизированный вид: она включает преамбулу (введение), основную часть (основное содержание), заключительные, переходные и дополнительные положения, изредка также приложения.

В преамбуле обычно излагаются цели конституции, указываются исторические условия ее издания, иногда провозглашаются права и свободы или руководящие начала государственной политики. Эта часть конституции более важна в политическом и идеологическом плане. Что же касается нормативной и юридической силы преамбул, то признается, что положения преамбул правовыми нормами не являются, но имеют нормативное значение для толкования и применения остальных положений конституции. Когда преамбулы содержат провозглашаемые права и свободы, они могут иметь то же юридическое значение, что и нормы основной части конституции.

В основную часть конституции входят нормы о правах и свободах, об основах общественного строя, о системе и статусе государственных органов, о государственной символике, о порядке изменения конституции.

Нормы о статусе государственных органов обычно помещаются в соответствии с принципом разделения властей: сначала идут нормы о парламенте, затем – о главе государства и правительстве, далее следуют нормы о судебной власти, и, наконец, об организации власти на местах. Но можно встретить и иной порядок: сначала – глава государства, а в конце – орган конституционной юстиции.

Заключительные положения содержат различные нормы. Обычно ими устанавливается порядок вступления конституции в силу. Если это не урегулировано в основной части, то помещают нормы о порядке изменения конституции или о государственной символике.

Переходные положения определяют сроки вступления в действие отдельных конституционных норм, которые не могут быть реализованы сразу, порядок и сроки замены прежних конституционных институтов новыми. Нормы, содержащиеся в переходных положениях, обозначаются не в виде статей, как сделано в основной части конституции, а в виде параграфов или еще как-нибудь, с тем, чтобы показать их специфический характер. Они также представляют собой неотъемлемую часть конституции и очень важны для правоприменителя потому, что указывают, с какого времени подлежит применению та или иная конституционная норма. Подчас в переходных положениях устанавливаются сроки для издания законов, к которым отсылает конституция, либо вообще для приведения законодательства в соответствие с конституцией.

Дополнительные положения конституции также обычно оформляются иначе, чем основная часть, и содержат толковательные нормы, отдельные исключения из правил, установленных конституцией, регулирование отдельных частных вопросов.

Приложения к конституциям подчас имеют важное юридическое значение. Писанные некодифицированные конституции не имеют какой-либо системы изложения материала, и трудно обнаружить логику в их строении.

### Язык и стиль конституций

Есть обязательные требования к языку закона, которые применительно к основному закону приобретают особую значимость. Если в конституции то или иное понятие обозначено одним определенным термином, то и все остальное законодательство должно в соответствующих случаях пользоваться именно этим термином, избегая других синонимов, чтобы не ставить правоприменителя в затруднительное положение относительно того, имеет ли он дело с одним и тем же понятием или с разными.

В европейских странах с романской правовой системой можно наблюдать тенденцию к общедоступному словоупотреблению и сравнительно простым формулировкам. То же можно сказать и о Конституции Японии.

Для конституций стран с германской правовой системой характерны местами усложненные конституции, они хотя и представляют известную трудность для неподготовленного читателя, но зато обеспечивают высокую юридическую ценность, точность. Но особо сложны для восприятия тексты конституций стран с англо-саксонской правовой системой. Причина не

только в том, что указанная система включает ряд институтов, не имеющих аналогов в европейском континентальном праве, но и в специфической стилистике.

Стиль конституционных текстов в основном строго документальный, но в некоторых случаях (преамбулы, хартии, декларации о правах и свободах) употребляется так называемый высокий стиль, призванный оказать определенное эмоциональное воздействие. Для ряда стран с англосаксонской и романской системами права характерно при формулировании норм употребление будущего времени. В актах англо-саксонской правовой системы заметна детализация регулирования, обеспечивающая необходимую точность толкования соответствующих правовых норм.

### Принятие и отмена конституций

Существует несколько способов принятия конституций. Наименее демократический из них – октроирование, т.е. дарование конституции односторонним актом главы государства (монарха). Эти конституции в начале прошлого века именовались хартиями.

После второй мировой войны октроированными стали называть конституции, дарованные метрополиями своим колониям при изменении формы колониального господства или при освобождении от него. Эти конституции – результат национально-освободительной борьбы колониальных народов.

Октроированный характер внешне выражается в соответствующей – иногда развернутой, иногда краткой – формуле, обычно помещаемой в преамбуле и указывающей на источник происхождения конституционного акта.

Конституции также могут носить и договорный характер. Такие конституции редко встречались в прошлом и почти не встречаются в настоящем. Обычно это были договоры между монархом и выборным органом, выступающим как выразитель воли всего народа. Они свидетельствовали о таком соотношении политических сил, при котором монарх уже не был в состоянии даровать собственную конституцию.

Договорная процедура, но несколько иного характера, имела значительное место в конституционной практике балканских государств, освободившихся от османского ига. Речь идет о Конституциях Греции 1844 г., Румынии 1866 г., Болгарии 1879 г. В этих странах выборные собрания предлагали должность главы государства иностранным династиям при условии, что они будут согласны с соответствующими конституциями.

Элементы договорного характера встречались при создании конституций и после второй мировой войны. Например, Конституция Кипра, принятая в 1960 г. предусматривала, что ее основополагающие статьи, указанные в третьем приложении к Цюрихскому соглашению от 11 февраля 1959 г., не подлежат ни изменению, ни отмене.

Взросшая роль народных масс в политической жизни привела к тому, что по порядку своего принятия большинство ныне действующих конституций являются народными, как их называли в XIX в. Источником такой конституции является избирательный корпус, который выбирает

парламент или учредительное собрание, либо непосредственно одобряет конституцию на референдуме.

Чаще всего конституция вырабатывается учредительным собранием – выборным органом, который имеет главной и единственной целью создание конституции и иногда временно также выполняет задачи парламента. Обычно учредительное собрание распускается после выполнения своей задачи, и поэтому может быть призвано национальным представительством особого рода. Иногда учредительное собрание после принятия конституции преобразовывалось в обычный парламент.

В литературе встречается деление учредительных собраний на суверенные – окончательно принимающие конституцию, и несуверенные – вырабатывающие лишь текст конституции, который затем утверждается иным способом, чаще всего референдумом. Обычно такие конституции – наиболее демократические.

Нередко конституции вырабатываются правительством с последующей передачей на утверждение парламента или народа.

Использование референдума при принятии конституции может быть различным. Освещение на референдуме акта, принятого парламентом или учредительным собранием, отвечает требованиям демократии, если референдум проводится в спокойной обстановке, без одностороннего давления на избирателей.

Если же на народное голосование выносится проект, подготовленный правительством помимо парламента, а подчас и вопреки ему, то конституционный референдум зачастую превращается в плебисцит, на котором голосуется по существу доверие правительству. Избиратели в таких условиях обычно подвергаются серьезному давлению и часто одобряют реакционные конституционные акты. Отмене подлежат только жесткие конституции, ибо в случае гибких конституций какой-либо проблемы изменения не существует.

Чаще всего конституции отменяются в результате революций. Однако иногда послереволюционные акты оставляют в силе некоторые законоположения свергнутого режима.

Конституция может отменяться в предусмотренном ею же порядке в результате коренных изменений в жизни страны, когда складывается новая расстановка политических сил. Иногда в новых основных законах содержится упоминание о юридической отмене предшествующего акта.

В новые конституции часто переходят многие положения прежних. Сохраняется терминология, подчас структура, фразеология, хотя в последнее время все больше наблюдаются черты схожести конституционных актов различных стран.

### **Изменение конституций**

Каждая конституция в связи с изменениями в общественной жизни, в соотношении политических сил может, а порой и должна быть изменена. В этом нет проблемы, когда речь идет о так называемых гибких конституциях, что достигается путем принятия обычного закона. Каждый последующий закон, содержащий конституционные нормы, изменяет либо за-

мещает предыдущий, либо устанавливает положения, ранее не регулировавшиеся обычным правом. Принятие последующего закона производится в том же порядке, что и предыдущего. Так, изменяются частично писанные конституции либо определенные части писанных.

Гибкие конституции — это обычно неписанные или смешанные конституции. Однако есть и писанные, кодифицированные конституции, которые не предусматривают особого порядка своего изменения. В качестве примеров можно привести Конституцию Монако 1911 г., конституционные документы Саудовской Аравии, Конституцию Ганы 1960 г.

Сложнее обстоит дело, когда нужно изменить жесткую конституцию. Жесткость конституций имеет целью обеспечить их стабильность, которая, в свою очередь, способствует укреплению их авторитета и относительному постоянству.

Чаще всего для изменения конституции устанавливается требование квалифицированного большинства в палатах парламента. Иногда требуется повторное голосование парламента того же созыва через определенный срок. Для изменения особо жестких конституций предусматривается утверждение поправок парламентом следующего созыва.

Жесткость является одной из причин неизменности таких конституций, как Конституция Японии 1946 г., Конституция Дании 1953 г. и др.

Наиболее распространенный способ инкорпорирования поправок в текст конституции — простая замена прежних положений вновь утвержденными, либо исключение прежних положений, либо добавление новых.

Однако известен и другой способ включения поправок, а именно прибавление новых положений к действующему тексту без формального исключения тех норм, которые перестали действовать. США первыми применили такой способ: поправки публикуются отдельно после первоначального текста Конституции.

Первый способ имеет преимущество, что не требует от правоприменителя или другого лица сравнения прежних и старых норм для установления того, которые из них действуют в настоящий момент, а кроме того, обеспечивает легкую обзорность всего действующего нормативного материала. Второй же способ позволяет всегда видеть все действовавшие ранее конституционные тексты, что может оказаться необходимым правоприменителю или другому заинтересованному лицу.

Главная причина внесения изменений в конституции заключается в новом соотношении политических сил в обществе. Для реформирования жестких конституций это соотношение должно измениться в значительной мере, причем изменение должно быть более или менее устойчивым.

Наиболее часто влияние изменившегося соотношения сил заметно при преобразованиях коренных положений конституций — о правах и свободах, о форме правления и т.п. Однако есть поправки, которые носят технический характер и не вызывают острой борьбы в парламенте и обществе.

В большинстве конституций не содержится оговорки в отношении их пересмотра, однако в некоторых встречаются такие ограничения либо по существу, либо временного характера. Чаще всего они касаются формы правления в стране.

В конституциях иногда устанавливается определенный период времени, в течение которого запрещается внесение в них поправок. Такие по-

ложения преследуют цель обеспечить в течение какого-то времени стабилизацию вновь установленного конституционного строя. Первой такой конституцией была французская 1791 г., запрещавшая всякий пересмотр в течение первых двух легислатур, то есть в течение четырех лет, а учитывая, что для вступления в силу поправок необходимо было принять их в течение трех последовательных легислатур, то только в 1801 г. можно было изменить эту Конституцию.

В ряде конституций содержится запрещение их пересмотра в условиях чрезвычайной ситуации в стране. Цель той нормы – избежать повторения практики вишистского режима во Франции, во время которого 10 июня 1940 г. была упразднена Конституция третьей республики.

В связи с ограничениями пересмотра интересен вопрос о внесении поправок в те нормы, которые регулируют сам порядок изменения конституции. Эти статьи изменяются по общему правилу, в том же порядке, что и другие положения.

Но на порядок изменения Конституции обычно влияет форма политико-территориального устройства государства. В федеративных государствах этот порядок, по общему правилу, более сложен, поскольку в нем, в той или иной степени участвуют субъекты федерации или органы, выражающие интересы этих субъектов. Это иногда наблюдается и в унитарных государствах, где верхнему уровню местной власти предоставляются широкие права.

Процедуры изменения конституций чрезвычайно разнообразны, однако можно выделить несколько общих этапов. Субъекты права инициативы конституционного пересмотра – обычно те же, что и в обычном законодательном процессе. Иногда к ним устанавливаются дополнительные требования. В Ирландии такая инициатива принадлежит только нижней палате Парламента.

Процедуру конституционного пересмотра можно условно разделить на два этапа – принятие поправок парламентом и их ратификацию, хотя это не всегда четко просматривается в нормах. В Греции поправки должны быть приняты Палатой депутатов двух последовательных созывов. Ратифицирующие референдумы могут быть как факультативные, так и обязательные.

Процедура рассмотрения проекта конституционных поправок зачастую сложнее процедуры рассмотрения обычного законопроекта. Обычно предусматриваются повышенные требования к большинству голосов, необходимому для утверждения проекта, устанавливаются специальные сроки для рассмотрения проекта после его внесения и т.д.

Для подготовки конституционных поправок иногда образуются специальные органы. Иногда Парламент образует из своего состава конституционную комиссию для подготовки проекта. Из значительного многообразия институтов непосредственной демократии к пересмотру конституции имеют касательство главным образом два – народная инициатива и референдум. В большинстве стран в изменении конституции обязательно участвует глава государства. Обычно он промульгирует поправки. Иногда он не может вернуть законопроект в парламент для повторного обсуждения, но в Бельгии, Дании, Нидерландах может по совету правительства отказать в даче санкции на закон. Во Франции главе государства принадлежит пра-

во инициативы пересмотра Конституции, а также право выбора способа ратификации поправок, если они были предложены Правительством. Напротив, Президент США даже не промульгирует поправки.

### Классификация конституций (см. схему 17)

Значительное сходство композиционного состава многих конституций, круга вопросов, ими регулируемых, внешних формальных признаков этих актов дают возможность их классифицировать. Классификация конституций, их разнесение по различным классам на основе общих свойств позволяет ориентироваться в многообразии конституций, способствует установлению закономерных существующих связей между ними, определению места того или иного акта во всей их совокупности, помогает лучше их различать, сопоставлять друг с другом, уяснять особенности их содержания и структуры. Классификация облегчает восприятие общей картины конституционного законодательства в мире. В то же время классификация конституций, как и любая классификация вообще, носит довольно условный характер, поскольку конституции отличаются друг от друга спецификой принятия, особенностями соотношения политических сил в период их выработки, историческими и национальными традициями и т.д.

С помощью классификации, создания систем представлений с родо-витым соподчинением выявляются общие, существенные признаки конституций; классификация позволяет точнее определить их природу и особенности, глубже проникнуть в их содержание. Она ведет к четкому оформлению наших знаний о конституции.

По времени действия конституции разделяются на имеющие ограниченный и неограниченный срок действия, то есть временные и постоянные. Временные конституции могут приниматься на установленный срок или впредь до наступления определенного события. Постоянными являются большинство конституций. Факт установления неограниченного срока их действия отнюдь не гарантирует их вечности, а лишь указывает на намерения законодателя в момент принятия. Существуют государства, особенно в Латинской Америке, в которых «конституционная чехарда» до недавнего времени представляла собой обычное явление. Смена конституций там происходила главным образом вследствие частых военных переворотов.

Известны конституции, устанавливающие собственную неотменяемость. Конституция Греции 1975 г.: соблюдение ее положений гарантируется патриотизмом греков, которые правомочны оказывать сопротивление всеми средствами любой попытке отменить ее путем насилия.

По оформляемому политическому режиму конституции делятся на демократические и авторитарные, а среди последних выделяются еще и тоталитарные. Первые гарантируют широкий круг прав и свобод, допускают свободное образование и деятельность политических партий, предусматривают выборность учреждений власти и т.д. Авторитарные конституции ограничивают или запрещают деятельность политических партий, либо устанавливают господство одной партии, открывают широкие возможности для ликвидации или существенного ограничения вынужденно провозглашаемых прав и свобод. Для авторитарных, а особенно тоталитар-

ных конституций, характерна повышенная по сравнению с демократическими идеологическая насыщенность вплоть до упоминания конкретных идеологий, враждебных существующему в стране строю, или, наоборот, признания приверженности одной определенной идеологии. В авторитарных конституциях подчас провозглашаются иные принципы организации государственной власти, чем в демократических, например, создание государственных органов на корпоративной основе. Иногда демократические конституции служат прикрытием авторитарного политического режима, а порой, хотя и реже, наоборот, демократический режим сохраняет на какое-то время авторитарную конституцию.

По форме правления, определяемой в конституциях, их можно в зависимости от порядка замещения должности главы государства разделить на монархические и республиканские, по устанавливаемой форме политико-территориального устройства – на федеративные и унитарные. В федеративных государствах конституции можно разграничить на федеральные, или национальные, и на конституции субъектов федерации.

В зависимости от порядка принятия конституции делятся на октроированные и народные.

По порядку изменения конституции можно разделить на гибкие, жесткие и смешанного типа. Среди жестких можно выделить особо жесткие.

По форме конституции можно разделить на писанные, смешанные и неписанные.

Общие представления о конституционном устройстве Великобритании, США, Франции, и Японии дают схемы 18, 19, 20 и 21.

Схема 18

### Центральные государственные органы Великобритании



Схема 19

## Конституция США 1787 г.

## Конституционный надзор



## Основные поправки к Конституции

**«Билль о правах» 1789-1791 гг. (первые 10 поправок)**

I. Свобода слова, печати, собраний, петиций.  
 II. Право иметь и носить оружие.  
 IV. неприкосновенность личности и жилища.  
 V. «Гарантия против самообвинения», неприкосновенность частной собственности.  
 VI-VII. Скорый и публичный суд присяжных.

**Второй цикл поправок 1865-1870 гг.**

XII. Отмена рабовладения.  
 XIV. «Равное покровительство закона».  
 XV. Избирательные права неграм.

**Поправки XX века.**

XVII (1913г.) Избрание сенаторов населением штата.  
 XIX (1920г.) Женское избирательное право  
 XXII (1951г.) Президент не более двух сроков.  
 XXIV (1965г.) Отмена избирательного налога.  
 XXV (1967г.) Вице-президент, став Президентом, может назначить вице-президента.  
 XXVI (1971г.) Снижение возрастного избирательного ценза до 18 лет.

Схема 20

Государственный строй Франции по конституции 1958 г.

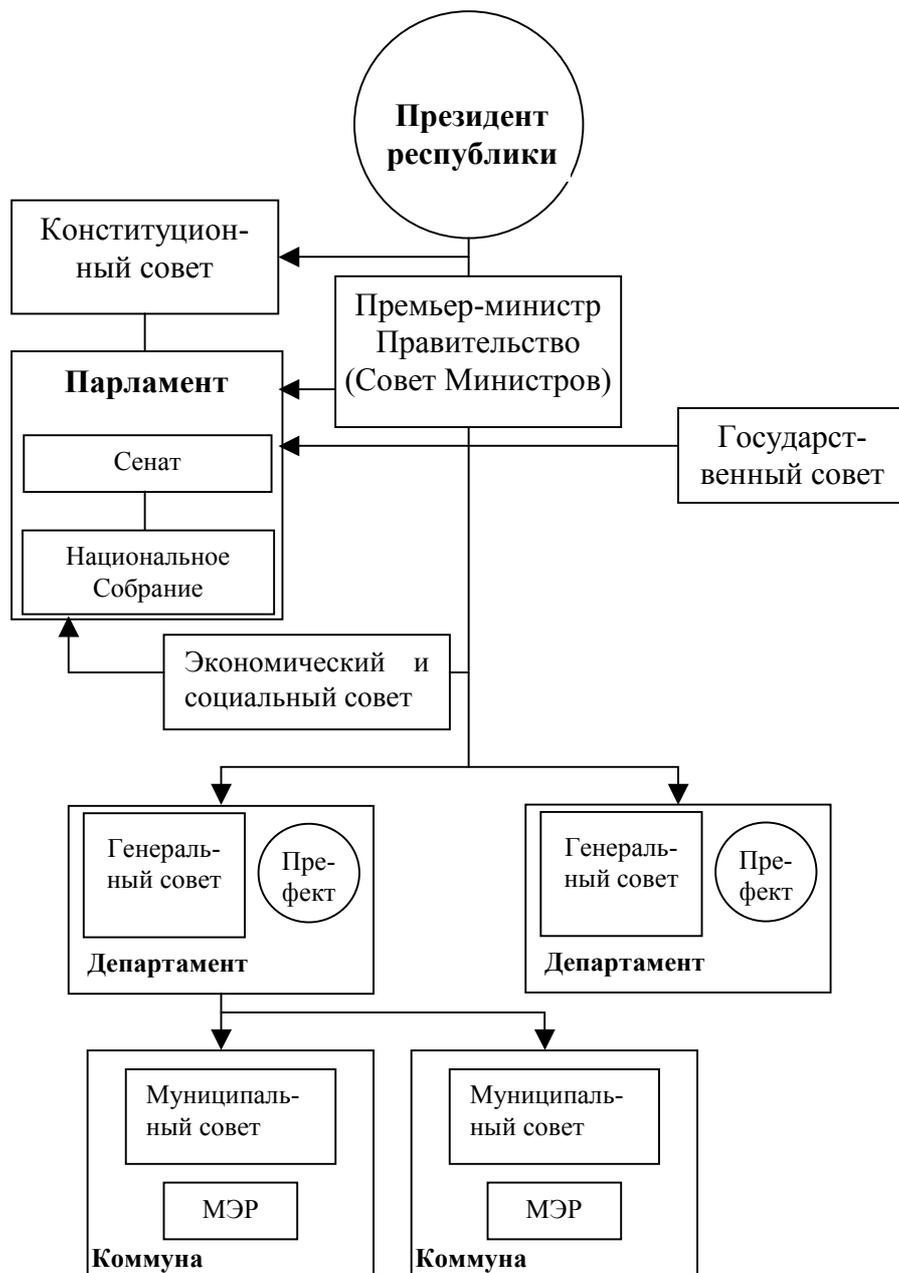
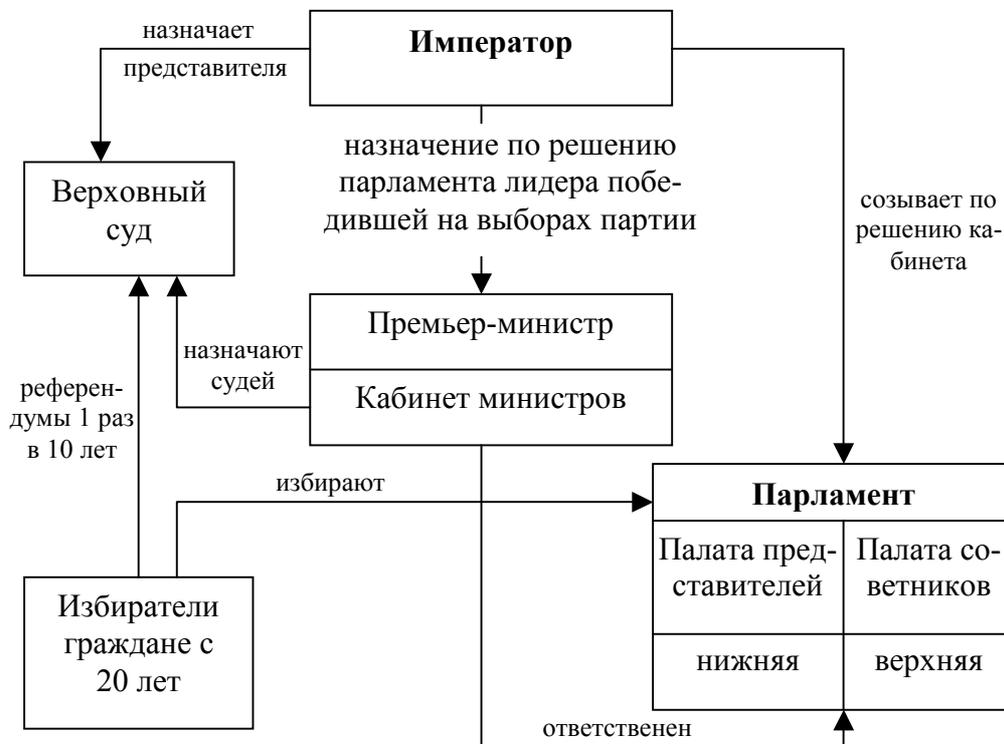


Схема 21

Конституция Японии 1947 г.



## 1.2. Конституции зарубежных стран

Тренировочные задания	Ответ/Решение
<p>1. Назовите наиболее существенные основания классификации конституций.</p> <p>2. Когда была принята ныне действующая Конституция США?</p> <p>3. Назовите основные функции конституции.</p>	

<p align="center"><b>1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы</b></p>	<p align="center">Для замечаний</p>
<p align="center"><b>1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы</b></p> <p align="center"><b>1.3.1. Основные понятия</b></p> <p>Права человека можно рассматривать как основу конституционализма. Главный смысл создания конституций заключался в обеспечении свободы и безопасности человека прежде всего от произвола государственной власти. Только свободный человек-производитель необходим был обществу, переходившему от ручного труда к индустриальному.</p> <p>Идея о том, что люди от рождения свободны и равноправны, что им в силу рождения принадлежит ряд неотчуждаемых (естественных) прав, легла в основу первых конституционных актов, принимавшихся в ходе Английской, Американской, Французской революций XVII-XVIII вв. В последующем ни одно государство, претендовавшее на то, чтобы считаться демократическим, не могло не записать в своей конституции определенный перечень прав человека. Тем самым права человека, оставаясь нравственно-политическим императивом, приобретали юридическую форму и становились важнейшим институтом конституционного права. Впоследствии они стали и институтом международного права.</p> <p>Индустриальный строй характеризуется дуализмом гражданского и политического общества. Как член гражданского общества человек равноправен со всеми другими, но как член политического, то есть государственно-организованного общества, он равноправен лишь с теми, кто, как и он, принадлежит к данному государству; у него больше прав и обязанностей в своей стране, чем у тех, кто к данному государству не принадлежит.</p> <p>Во многих конституциях различие между правами человека и правами гражданина проводится в самих формулировках соответствующих статей. Для обозначения субъекта прав человека обычно употребляются формулы «каждый», «все», «каждый человек», «никто», «ни один человек» или безличные формулы типа «признается право», «гарантируется свобода» и т.п. (имеется в виду, что это относится к каждому человеку). Применительно же к правам гражданина в статьях конституции прямо указывается: «граждане имеют право», «гражданин может» и т.д.</p> <p>Иногда вместо употребления слов «граждане», «гражданин» указывается на принадлежность к нации, например «все немцы», «каждый испанец». Следует иметь в виду, что в западных странах термин «нация» означает не этническую, а политико-государственную общность, человеческий субстрат государства. Отсюда известный термин «Объединенные Нации», под которым понимаются государства.</p> <p>Следует отметить, что соотношение между правами человека и правами гражданина даже в демократических государствах различно и порой зависит от субъективного выбора составителей той или иной конституции. Одно и то же право в одной конституции может быть сформулировано как право человека, а в другой – как право гражданина, хотя есть такие права, к характеристике которых все демократические конституции подходят одинаково. Это, в первую очередь, относится к признанным международным правам и свободам личности (см. сх. 22, 23, 24 и 25).</p>	

### 1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы

Для замечаний

Юридическое различие между правом (субъективным) и свободой провести довольно трудно. Из общей теории права нам известно, что субъективное право есть мера возможного поведения лица. Думается, что данное определение подходит и к свободе. Примечательно, например, что согласно абз. 1 ст. 11 германского Основного закона «все немцы пользуются свободой передвижения в пределах всей федеральной территории», а согласно абз. 2 «это право может ограничиваться лишь законом или на основе закона...». Следовательно, в данном случае свободу германский законодатель понимает как право.

Иногда в конституциях можно встретить упоминание права на какую-либо свободу, но чаще говорится о праве свободно что-либо делать или, наоборот, не делать. Например, согласно части первой ст. 21 Конституции Италии 1947 г., «все имеют право свободно выражать свои мысли устно, письменно и любым другим способом распространения мыслей».

Схема 22

#### Основы правового статуса личности

Использование принятых в данном государстве прав и свобод личности

Равенство для каждой личности предусмотренных законом прав, свобод и обязанностей

Соответствие законодательно закрепленных прав, свобод и обязанностей интересам общества, государства, личности

Охрана государством прав, свобод и обязанностей, закрепленных в правовых нормах

Соответствие прав, свобод и обязанностей условиям гармоничного развития личности

Совершенствование системы прав, свобод и обязанностей по мере цивилизации общественных отношений

### 1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы

Для замечаний

Схема 23

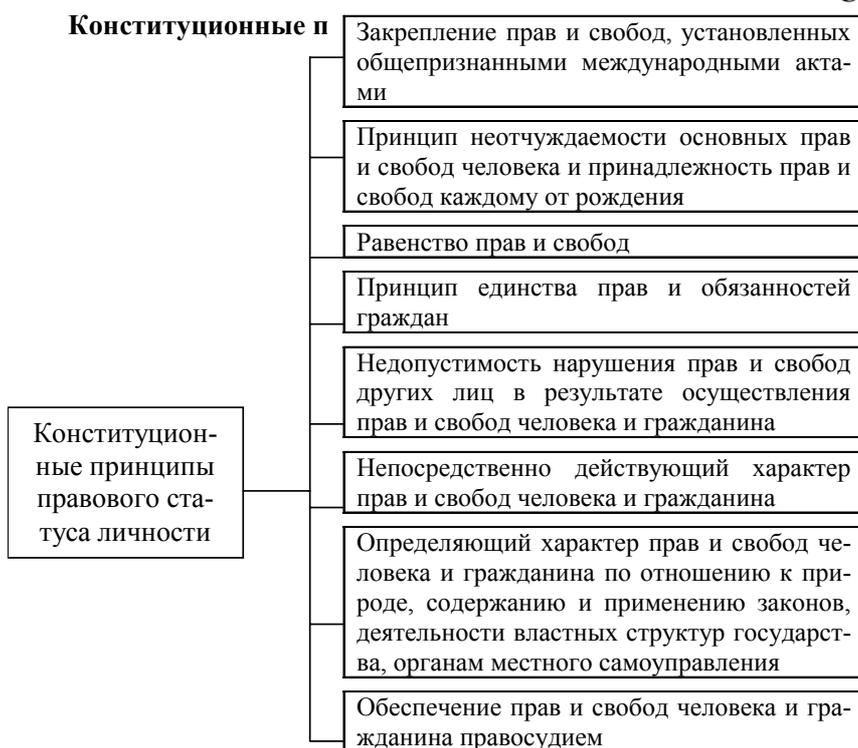


Схема 24

#### Международные документы по правам человека

В настоящее время приняты и введены в действие более пятидесяти документов, провозглашающих и регулирующих права и свободы человека. В их числе:

Всеобщая декларация прав человека (ООН, 10.12.48)

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ООН, 1966)

Международный пакт о гражданских и политических правах (ООН, 1966)

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984)

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950)

Американская декларация прав и обязанностей человека (1948)

Африканская хартия прав человека и народов (1981)

Заключительный акт Сессии по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975)

Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников Сессии по безопасности и сотрудничеству в Европе (1989)

Парижская хартия для новой Европы (1990)

### 1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы

Для замечаний

Схема 25

#### Всеобщая декларация прав человека (извлечения)

ст. 1. Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах...

ст. 2. Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией...

ст. 3. Каждый человек имеет право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность.

ст. 7. Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия на равную защиту закона.

ст. 9. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию.

ст. 12. Каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства...

ст. 13. Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну.

ст. 20. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.

Принята ООН 10.12.48.

Все же в большинстве случаев, когда речь идет о субъективном праве, предполагается наличие более или менее определенного субъекта, на котором лежит соответствующая этому праву обязанность. Например, если провозглашается право на охрану здоровья, обязанным субъектом, по природе вещей, должны выступать государственные (в некоторых случаях также негосударственные) учреждения здравоохранения либо определенные практикующие медики. Когда же говорится о свободе, имеется в виду запрещение эту свободу отрицать или ограничивать, обращенное к неопределенному кругу субъектов, обязанных уважать данную свободу, то есть практически к любому возможному нарушителю свободы. Если конституционно провозглашена свобода слова, человек вправе требовать у государства защиты от любого субъекта, препятствующего ему публично говорить.

Вряд ли правильно было бы отрицать взаимосвязь между правами и свободами человека и гражданина, с одной стороны, и его обязанностями по отношению к другим людям, обществу и государству – с другой. Обязанность (юридическая), как известно опять же из общей теории права, — это мера должного поведения. Человек должен подчиняться определенным правилам, чтобы при использовании своих прав и свобод не наносить неоправданного ущерба другим людям и не делать невозможным нормальное общежитие. Конституции изначально, однако, основной упор делают на правах и свободах, что вполне объяснимо самим смыслом существования конституций, о чем уже неоднократно говорилось выше. Поскольку вы-

1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы	Для замечаний
<p>полнение обязанностей служит одной из важных предпосылок реализации прав и свобод, конституции, как правило, не могут обойти эту проблему.</p> <p>Большинство демократических конституций ограничиваются установлением минимума конституционных обязанностей, хотя и он с течением времени подвергся определенному расширению.</p> <p>Существуют <u>два основных способа конституционного формулирования прав и свобод</u> – позитивный и негативный.</p> <p>При <u>позитивном способе</u> конституция устанавливает или констатирует, что субъект обладает определенным правом.</p> <p>В принципе позитивный способ может пользоваться и без прямого указания субъекта, когда речь идет о правах человека.</p> <p><u>Негативный способ</u> представляет собой конституционное запрещение любому субъекту нарушать или ограничивать определенное право или определенную свободу. Характерный пример негативного способа дает Конституция Соединенных Штатов Америки 1787 г., точнее, поправки к ней. Так, согласно поправке IV «право народа на охрану личности, жилища, бумаг и имущества от необоснованных обысков или арестов не должно нарушаться, и ордера на обыск или арест не будут выдаваться без достаточных оснований, засвидетельствованных присягой или торжественным подтверждением» (предложение первое), согласно поправке V «никто не должен принуждаться свидетельствовать против самого себя в уголовном деле», а согласно поправке VIII «не должны требоваться непомерно большие залогов, взыскиваться чрезмерные штрафы, налагаться жестокие и необычные наказания». В первых двух случаях указаны субъекты прав и свобод – «народ» и «никто», а в третьем случае употреблена безличная формула, равноценная указанию на второй субъект, то есть «никто» (можно было бы сказать: «ни с кого не должны требоваться...»). Конечно, слово «никто» означает буквально «отсутствие, какого бы то ни было субъекта», но в законодательном контексте такого рода оно равнозначно выражению «все». Если в утвердительном предложении мы употребляем выражение «все», то в отрицательном, если мы имеем в виду всех вместе и каждого из них в отдельности, для обозначения этого невозможно никакое иное слово, кроме «никто».</p> <p>Примечательное проявление негативного способа содержится в поправке 1: «Конгресс не должен издавать законов, устанавливающих какую-либо религию или запрещающих ее свободное исповедание, ограничивающих свободу слова или печати или право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями о прекращении злоупотреблений»; здесь Конституция гарантирует свободы от возможного их нарушения самим законодателем.</p> <p>Происходящее постоянное расширение круга конституционных прав, свобод и обязанностей требует их определенной группировки, которая облегчала бы изучение связанных с данным институтом правовых проблем. Классификация может осуществляться по различным основаниям, однако надо иметь в виду, что она зачастую весьма условна, ибо оказывается, что одно и то же право, одна и та же свобода или обязанность может одновременно принадлежать к двум или более классификационным группам. В таких случаях в предлагаемых ниже классификациях они относятся в те группы, к которым ближе по основному своему существу. Например,</p>	

1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы	Для замечаний
<p>свобода совести относится к личным свободам, хотя в некоторых странах она приобретает выраженный политический характер.</p> <p>С классификацией по одному из оснований мы уже познакомились выше. Это деление на права человека и права гражданина (соответственно на свободы и обязанности).</p> <p>Другое основание классификации также связано с характером субъектов прав, свобод и обязанностей. <u>Разделение прав, свобод и обязанностей на индивидуальные и коллективные.</u></p> <p><u>Индивидуальное право</u> часто может осуществляться коллективно, но отличие его от коллективного права в том, что оно вполне может осуществляться и защищаться индивидуально, тогда как права коллективные по своей природе индивидуально осуществлять невозможно. Например, право на забастовку коллективное потому, что индивидуальная забастовка – не забастовка, а прогул.</p> <p>В большинстве случаев права, свободы и обязанности человека и гражданина по характеру своему индивидуальны. Однако конституционные формулы это обстоятельство отражают не всегда достаточно четко.</p> <p>Более сложную задачу задает поправка II к Конституции США: «...Право народа хранить и носить оружие не будет ограничиваться». Хотя субъектом права Конституция назвала народ, из природы вещей вытекает, что принадлежит оно индивидам. А является оно правом человека или правом гражданина, без официального толкования ответить вообще не возможно.</p> <p>Что касается <u>коллективных прав</u>, то помимо указанного выше права на забастовки, субъектами которого могут быть только трудовые коллективы либо профсоюзы, такими правами по природе вещей являются права разного рода меньшинств.</p> <p><u>Проблема соотношения индивидуальных и коллективных прав</u>, видимо, не может быть решена однозначно, однако ориентиром должны служить, неотчуждаемые индивидуальные права. Не может быть правым тот, кто ущемляет права и свободы другого, во имя чего бы это ни делалось.</p> <p>Далее можно классифицировать <u>права и свободы</u>, а равно и <u>обязанности на основные и дополнительные</u>. Последние производны от первых, конкретизируют их. Например, право участвовать в управлении государством – основное право, а избирательные права производные от него, суть – одно из его проявлений.</p> <p>Наибольшее значение имеет <u>классификация по содержанию</u> соответствующих прав, свобод и обязанностей. С учетом высказанных выше оговорок об условности классификации, принято разделять права, свободы и обязанности <u>на три основные группы</u>. <u>Первая группа</u> – это личные, или гражданские права, свободы и обязанности: право на жизнь, на личную неприкосновенность. <u>Вторая</u> – политические, связанные с участием в управлении обществом и государством: право голоса, свобода собраний, обязанность защищать родину. <u>Третья</u> – экономические, социальные и культурные: право на труд, свобода труда, право собственности, обязанность платить налоги, право на образование, свобода творчества. Некоторые авторы третью группу делят на две: социально-экономические и социально-культурные права, свободы и обязанности.</p>	

### 1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы

Для замечаний

Равенство прав, свобод и обязанностей граждан - этот принцип тоже представляет собой один из краеугольных камней конституционализма. Он был выдвинут как противовес системе феодальных привилегий и сохраняет доныне свое значение в качестве основополагающего демократического принципа отношений человека, общества и государства и людей между собой. Равноправие – это равенство прав, свобод и обязанностей, не более того, и на большее не претендует.

Нельзя отрицать наличия определенной зависимости между реализацией равноправия и социальным положением разных людей. Например, внести залог, чтобы избавиться от предварительного ареста, скорее сможет состоятельный человек, а человеку без средств в той же ситуации скорее придется дожидаться суда за решеткой. Однако доля людей без средств зависит от уровня экономического и социального развития общества: чем выше этот уровень, тем таких людей меньше.

Конституции различно формулируют принцип равноправия – иногда прямо (позитивно), иногда в виде запрещения дискриминации, а порой совмещая оба способа нередко особо гарантируется равноправие женщин и мужчин, а также равноправие независимо от тех или иных конкретных обстоятельств (расы, национальности и т.д.).

В странах с англо-саксонской системой права нередко употребляется формула «равенство перед законом и судом». Она обусловлена тем, что суд в этих странах выступает не только в правоприменительной, но и в правотворческой роли.

Надо учитывать, что равноправие – это всегда равенство в основном, в тех правах, свободах и обязанностях, которые существенно важны для жизни человека и гражданина и потому получают свою гарантию в конституции. Менее существенные права, свободы и обязанности могут, в зависимости от обстоятельств, оказаться различными для разных групп людей, но и в этом случае внутри этих групп принцип равноправия должен соблюдаться в полной мере.

Тоталитарные режимы несовместимы с равноправием даже тогда, когда провозглашают этот принцип в конституциях, как это делалось и делается в «социалистических» странах.

Поскольку права и свободы реализуются в обществе, что нередко требует сотрудничества людей, то это обстоятельство обуславливает неизбежность определенных ограничений прав и свобод. Ограничения диктуются, прежде всего, необходимостью нормального функционирования общества и государства, равно как и любого другого коллектива. Однако любые ограничения допустимы в том случае и в той мере, в каких они предусмотрены в конституциях.

Наряду с ограничениями прав и свобод, распространяющимися на все население государства, конституции иногда предусматривают индивидуальное лишение прав и свобод как санкцию за злоупотребления ими.

Следует отметить, что конституции часто предусматривают возможность ограничения тех или иных прав и свобод при чрезвычайных обстоятельствах (война, стихийное бедствие и т.п.).

Гарантии прав и свобод подразделяются на две большие категории: внутригосударственные и международно-правовые. Первые, в свою очередь, делятся на судебные и несудебные. Внутригосударственными гаран-

1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы	Для замечаний
<p>тиями служат, прежде всего, некоторые конституционные права как материального, так и, особенно, процессуального характера.</p> <p><u>Главной институциональной гарантией</u> является в демократическом государстве <u>суд</u>, независимый от любого другого государственного органа, не говоря уже об органе партийном. Здесь, прежде всего, следует упомянуть право человека на рассмотрение его дела компетентным (с точки зрения предметной и территориальной подсудности) и беспристрастным судом, в необходимых случаях – судом присяжных, право на обжалование судебных решений, на обращение за защитой конституционных прав в высшие судебные инстанции вплоть до конституционной и международной юстиции, право на защиту и помощь адвоката и т.п.</p> <p>К числу институтов, гарантирующих права и свободы, относится получающий все более широкое распространение институт <b>парламентского уполномоченного по правам человека</b> (комиссар, посредник, народный защитник и т.п.).</p> <p>Существенную гарантию прав и свобод образует возможность пользоваться квалифицированной юридической помощью, прежде всего помощью профессионального защитника (адвоката) в уголовном и административном процессе, как впрочем, и в гражданском и в конституционном. Но это, — часть более широкого права, <b>права на защиту</b>.</p> <p>Гарантией прав и свобод служит также <b>ответственность за их нарушение</b>. Речь идет об ответственности властей и их должностных лиц. Обычно такая ответственность носит общий характер и предусматривается текущим законодательством.</p> <p style="text-align: center;"><b>1.3.2. Гражданство</b></p> <p><b>Гражданство – это устойчивая правовая связь человека со своим государством, обуславливающая взаимные права и обязанности граждан и государства, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека.</b> Гражданин находится под суверенитетом государства, и последнее может требовать от него выполнения обязанностей, даже если он пребывает за границей. Государство, со своей стороны, должно защищать граждан на своей территории и оказывать им покровительство, когда они находятся за ее пределами (см. схему 26).</p> <p>Гражданство, будучи основой правового положения человека в государстве, одновременно является объектом одного из важнейших его прав. Именно обладание гражданством предоставляет человеку возможность в полной мере реализовать свои разнообразные права и свободы, включая участие в управлении, и вместе с тем влечет выполнение в полной мере обязанностей по отношению к государству, включая его защиту. Гражданство создает в положении человека ясность и определенность. Правом человека является и изменение гражданства.</p> <p>Основные принципы гражданства, как правило, устанавливаются в конституциях, подробное же регулирование осуществляется обычными законами. Есть конституции, которые специальных норм о гражданстве не содержат.</p> <p>Лица, находящиеся на территории данного государства, но не состоящие в его гражданстве, именуется <b>иностранцами</b>. Это могут быть ли-</p>	

### 1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы

Для замечаний

бо граждане иностранного государства, либо лица, никакого гражданства не имеющие (лица без гражданства).

Схема 26



Подавляющее большинство людей приобретают гражданство по рождению. Но наряду с этим есть и другие способы его приобретения: принятие в гражданство, восстановление в нем, выбор гражданства. Например, гражданство приобретается в результате заключения или расторжения брака либо по иным основаниям.

Приобретение гражданства по рождению называется **филиацией**. Гражданство приобретается на основе принципов «права крови» или «права почвы». В первом случае ребенок приобретает гражданство родителей независимо от места рождения, а во втором – ребенок становится гражданином того государства, на территории которого он родился, независимо от гражданства родителей. «Право почвы» нередко применяется в странах Латинской Америки и США. Чаще всего оба принципа в той или иной мере сочетаются.

Выбор или преобладание того или иного из них обусловливается главным образом политикой государства в демографической области. Если государство заинтересовано в быстром росте своего населения, оно может ввести оба правила в полной мере.

Прием в гражданство иностранца по его заявлению называется **натурализацией**. Обычно натурализация может иметь место после более или менее длительного проживания иностранца на территории данного государства. Нередко в качестве условий натурализации государство требует

### 1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы

Для замечаний

определенный стаж проживания в стране, владение ее языком, наличие средств к существованию и др. Иногда круг прав натурализованных граждан несколько уже, чем у прирожденных.

**Восстановление в гражданстве** возможно для лица, которое состояло в гражданстве данного государства, но затем по какой-то причине его утратило. От натурализации восстановление в гражданстве отличается обычно упрощенным порядком решения вопроса.

Выбор гражданства – **оптация** – имеет место в случае, когда какая-то территория переходит от одного государства к другому. Жителям такой территории обычно предоставляется право оптировать (выбирать) гражданство того или другого государства, то есть сохранить прежнее или получить новое.

Гражданство прекращается вследствие таких причин, как отказ от гражданства (выход из гражданства), утрата гражданства, лишение гражданства, оптация другого гражданства, а также по некоторым другим, более редким причинам.

**Отказ от гражданства** или **выход** из него может иметь место по заявлению заинтересованного гражданина и с согласия компетентных органов государства. Основания для отклонения соответствующего заявления обычно устанавливаются законом, и при отсутствии таких оснований в удовлетворении заявления не должно быть отказано.

**Утрата гражданства** обычно носит в известной мере автоматический характер вследствие совершения лицом определенных запрещенных деяний как, например, поступление на иностранную государственную службу. В странах, где предусмотрено автоматическое приобретение гражданства иностранкой в случае вступления ее в брак с гражданином данного государства, расторжение этого брака влечет утрату гражданства, приобретенного указанным способом. Иногда законодатель называет утратой гражданства любой вид его прекращения.

**Лишение гражданства** является санкцией государства в отношении лица, допускающего недозволенное поведение. Обычно такая мера применяется только к натурализованным гражданам и то в течение сравнительно небольшого срока после натурализации.

Безгражданство и многогражданство – эти оба состояния, как правило, порождаются несовпадением принципов приобретения и прекращения гражданства в различных странах. Лицами без гражданства являются те, кто не может доказать наличие у них какого-либо гражданства. Состояние безгражданства может возникнуть и в результате прекращения гражданства.

Наиболее частым случаем многогражданства является двугражданство (бипатризм), то есть принадлежность лица к гражданству двух государств, что удостоверяется соответствующими документами. Двойное гражданство в ряде случаев создает для его обладателя определенные сложности, если каждое из государств требует от него выполнения гражданских обязанностей. Государства, как правило, отрицательно относятся к такому состоянию и заключают договоры о предотвращении случаев двойного гражданства, обязывая лиц, имеющих гражданство обеих сторон договора, выбрать одно гражданство и тем самым прекратить другое. Во всяком случае, за своими гражданами государства не признают никаких прав, выте-

1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы	Для замечаний
<p>кающих из наличия у них также другого гражданства. Более того, такие граждане подчас подвергаются некоторым ограничениям в правах.</p> <p>Договоры между государствами о двойном гражданстве обязывают стороны учитывать наличие у своих граждан также гражданства другой стороны, и, в частности, не требовать от них выполнения определенных гражданских обязанностей, если эти обязанности были выполнены по отношению к другой стороне (например, военная служба). Однако пока что признание многогражданства – исключение из правила, хотя и можно предполагать, что все более тесная взаимосвязь между государствами и снятие угрозы военных конфликтов приведут к расширению этой практики.</p> <p><b>Режим иностранцев.</b> В демократическом государстве иностранцы по своему правовому положению в основном приравниваются к собственным гражданам (<b>национальный режим</b>), за отдельными указанными в законе изъятиями. Например, они не подлежат призыву на военную службу, не пользуются избирательными правами, не могут осуществлять некоторые занятия, занимать некоторые должности, иногда приобретать некоторые объекты собственности и т.д.</p> <p><b>Убежище, высылка из страны, выдача иностранному государству.</b> Демократические конституции обычно предусматривают возможность предоставления убежища иностранцам, как правило, по политическим основаниям (если они, например, подвергаются преследованиям по религиозным, научным и иным подобным мотивам).</p> <p><b>Следует отметить, что предоставление убежища не влечет за собой автоматически предоставления гражданства.</b> И то, и другое зависят от усмотрения государства и осуществляются в различном порядке. Вполне возможны ситуации, когда убежище лицу предоставляют, но в гражданстве отказывают.</p> <p>Демократические конституции нередко специально предусматривают запрещение высылки из страны как своих граждан (<b>экспатриации</b>), так и законно находящихся в стране иностранцев. Точно так же обычно запрещается выдача (<b>экстрадиция</b>) иностранным государствам своих граждан и иностранцев, за исключением случаев, предусмотренных международными договорами.</p> <p><b>1.3.3. Личные (гражданские) права, свободы и обязанности</b></p> <p><b>Право на жизнь, свободу, физическую целостность и неприкосновенность.</b> Этот блок прав, образующих неразрывное единство, представляет собой основу практически всего правового статуса человека, ибо без такой предпосылки любые другие права и свободы утрачивают смысл. Эти права включают ряд прав, если так можно выразиться, второго порядка, то есть составляющих первые (см. схему 27).</p> <p>Одна из наиболее четких формулировок данного блока прав содержится в абз. 2 ст. 2 германского Основного закона: «Каждый имеет право на жизнь и физическую неприкосновенность. Свобода лица ненарушаема. Вмешательство в эти права допускается лишь на основе закона». Во многих других конституциях данный блок прав сформулирован в нескольких статьях с использованием иных формул.</p>	

Схема 27

(Гражданские) личные права и свободы человека и гражданина  
(обобщенный вариант)

Гражданские  
(личные)  
права и  
свободы  
человека и  
гражданина

- Право на жизнь
- Право на достоинство
- Право на безопасность
- Право на свободу и личную неприкосновенность
- Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и имени
- Право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений
- Право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы
- Право на неприкосновенность жилища
- Право на определение и указание своей национальной принадлежности
- Право на пользование родным языком
- Право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства
- Право свободно выезжать за пределы страны и беспрепятственно возвращаться
- Свобода совести, вероисповедания
- Свобода мысли, слова и информации
- Право на информацию

**Свобода мысли и слова.** Свобода мысли – это прежде всего свобода от любого идеологического контроля, когда человек сам решает, что ему думать и как ему думать, во что верить и не верить, каких духовных ценностей придерживаться. Установлено, что никто не будет обязан заявлять о том, какой идеологии, религии или веры придерживается. Никакая конфессия не является государственной, а публичные власти лишь принимают во внимание существующие в обществе религиозные верования и поддерживают соответствующие отношения сотрудничества с церковью и прочими конфессиями.

1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы	Для замечаний
<p>Существует различие между <b>свободой совести</b> и <b>свободой вероисповедания</b>. Первая шире второй, поскольку включает и свободу придерживаться атеистических убеждений.</p> <p><b>Тайна личной жизни и коммуникаций, неприкосновенность жилища.</b> Эти проявления личной свободы также получают в демократических государствах конституционные гарантии. Они приобретают особое значение на пороге эпохи информатизации, которая, как и все достижения прогресса, наряду с великими благами несет для человека и определенные опасности. В условиях авторитарных, а особенно тоталитарных, политических режимов власть стремится контролировать частную жизнь людей, чтобы использовать получаемую информацию для усиления господства над ними. Отсюда и особая важность указанных конституционных гарантий.</p> <p>Долгое время конституции ограничивались гарантиями неприкосновенности жилища и тайны переписки (позднее также других видов коммуникации – телеграфных сообщений, телефонных переговоров и т.д.).</p> <p>Конституционные акты последнего времени наряду с типичными гарантиями неприкосновенности жилища и тайны коммуникаций предусматривают особо охрану частной жизни и личных данных.</p> <p><b>Свобода передвижения и поселения.</b> Это также важное проявление личной свободы. Современный человек, от которого условия жизни часто требуют мобильности и для которого нередко мобильность становится жизненной потребностью, должен иметь возможность свободно передвигаться по стране и даже по планете и селиться там, где это представляется ему наиболее благоприятным для развития его личности.</p> <p><b>Уголовно-правовые и процессуальные гарантии личных прав и свобод.</b> Эти гарантии либо включаются в те же статьи, в которых провозглашены гарантируемые права и свободы (неприкосновенность личности, жилища и пр.), либо изложены в отдельных статьях как особые права. Особенно часто они встречаются в конституциях, принятых вскоре после ликвидации авторитарного и установления демократического строя в соответствующей стране. И, напротив, их почти нет в «социалистических» конституциях.</p> <p>Поправка V Конституции США предусматривает привлечение к уголовной ответственности лишь по решению присяжных, запрещает неоднократное привлечение к ответственности за одно и то же деяние, принуждение свидетельствовать против себя в уголовном деле, лишение жизни, свободы или имущества без должного судебного производства. Поправка VI содержит права обвиняемого в уголовном процессе: право на скорый и публичный суд беспристрастных присяжных того штата и округа, где совершено преступление; право на информацию о характере и причине обвинения; право на очную ставку со свидетелями, показывающими против него; право на принудительный привод свидетелей, могущих дать показания в его пользу; право на помощь защитника.</p>	

1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы	Для замечаний
<p style="text-align: center;"><b>1.3.4. Политические права, свободы и обязанности</b></p> <p><b>Право участия в управлении обществом и государством.</b> В таком общем виде данное право формулируется в конституциях редко. Обычно же данное право содержится в конституциях в виде совокупности различных прав и свобод и сопровождается подчас установлением соответствующих обязанностей.</p> <p><b>Избирательные права.</b> Это ряд прав, обеспечивающих гражданам возможность участия в формировании выборных органов государства и местного самоуправления, а также участия в процедурах непосредственной демократии (народная инициатива, референдум и др.).</p> <p>Сюда относится, прежде всего, <b>активное избирательное право</b>, или <b>право голоса</b>. Оно используется при голосованиях на выборах государственных и самоуправленческих органов и должностных лиц, на референдумах и публичных собраниях. Далее сюда относится <b>пассивное избирательное право</b>, или право избираться в выборные органы государства или самоуправления, предполагающее право выдвигать свою кандидатуру или давать согласие на выдвижение. Могут быть, наконец, сюда отнесены и некоторые другие права: право участвовать в формировании избирательных органов, в выдвижении кандидатов, выступать с инициативой отзыва выборных представителей и должностных лиц, заявлять отводы, оспаривать итоги выборов и т.д.</p> <p>В некоторых странах установлена обязанность граждан принимать участие в выборах (обязательный вотум).</p> <p><b>Право на объединение, свобода союзов и ассоциаций.</b> По общему правилу, в демократических странах объединения образуются свободно, хотя и встречаются некоторые исключения. Так, объединения не должны преследовать цели извлечения прибыли, ибо статус такого рода объединений регулируется не конституционным, а гражданским, торговым, промышленным, сельскохозяйственным правом. Кроме того, некоторые категории объединений запрещаются по политическим мотивам.</p> <p>В последнее время появилась тенденция наряду с общим провозглашением права на объединение особо определять в конституциях основы статуса отдельных видов объединений – политических партий (ст. 21 Основного закона Германии, ст. 4 Конституции Франции, ст. 20 Конституции Македонии и др.), профсоюзов (ст. 39 Конституции Хорватии и др.), предпринимательских союзов (ст. 7, часть вторая ст. 37 Конституции Испании, § 4 Конституции Венгрии и др.). Нередко при этом от партий и иных общественных организаций требуется, чтобы их внутренняя организация отвечала демократическим принципам.</p> <p><b>Свобода собраний и манифестаций.</b> Свобода собраний – это <b>неограниченная возможность собираться в закрытых помещениях, доступ в которые в принципе может быть ограничен устроителями собрания, хотя это и не обязательный признак собрания.</b> Законодательство может предусматривать <b>уведомительный порядок</b> проведения собраний, при котором компетентные власти заранее извещаются устроителями о предстоящем собрании, его времени, месте проведения и тематике, но может и не требовать никакого уведомления (<b>явочный порядок</b>).</p>	

### 1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы

Для замечаний

Термин «манifestация» употребляется либо как синоним терминов «демонстрация», «шествие», либо как обобщающее понятие для любых выступлений под открытым небом (реже оно охватывает и собрания), а именно: митингов, демонстраций, шествий, пикетов. **Митинг** – это собрание под открытым небом, на котором обычно после публичных выступлений организаторов и иных участников принимается резолюция с каким-либо требованием к властям или призывом к гражданам. **Демонстрация** – это обычно движение по улицам и дорогам масс людей с плакатами и транспарантами, выражающими позицию этих людей по каким-либо общественным вопросам или требования к властям. Демонстрация может начаться или завершиться митингом. Иногда демонстрация может быть «сидячей» – участники не движутся, а сидят массой в людном месте. В последнее время в некоторых странах стали проводиться «стоячие» демонстрации: демонстранты, держась за руки, образуют кольцо вокруг какого-либо объекта либо непрерывную линию, обычно вдоль шоссе. **Шествие** же, как следует из смысла слова, – всегда движение по улицам и дорогам. Разновидностью шествий являются так называемые **марши** – шествия через многие населенные пункты, через всю страну или через несколько стран. **Пикеты** – это обычно немногочисленные группы людей (иногда один человек) с плакатами и транспарантами, стоящих, сидящих или кругообразно движущихся около какого-либо объекта, часто около здания правительственного учреждения. Особая разновидность пикета – **палаточный городок**.

Для авторитарных режимов характерен **разрешительный порядок** проведения манифестаций, а подчас и собраний, причем у властей может быть широкое поле для усмотрения. В странах с тоталитарными режимами, как правило, вообще не допускаются не организованные властями собрания и манифестации и подчас отсутствуют законы, регулирующие пользование данной свободой.

Закон устанавливает, что проводить публичные собрания и шествия и принимать в них участие имеет право каждый, за исключением лиц, лишенных соответствующего основного права, политических партий, признанных неконституционными, и объединений, запрещенных Основным законом. Организаторы собраний или шествий обязаны указывать в приглашениях или призывах свою фамилию. Участники собраний и шествий должны избегать действий, препятствующих упорядоченному проведению этих мероприятий. Участникам запрещается иметь при себе или складировать поблизости и затем раздавать оружие или иные предметы, пригодные или предназначенные для нанесения увечий людям или порчи вещей. Запрещается публично или на собрании носить униформу, ее части или подобную ей одежду с целью выражения определенных политических взглядов; исключение может быть сделано лишь для молодежных союзов.

**Свобода информации.** Это условное обозначение целой группы свобод и прав: свободы слова, или свободы выражения мнений, свободы печати и иных средств массовой информации, права на получение информации, имеющей общественное значение, свободы распространения информации. Авторитарные, и особенно тоталитарные режимы всячески ограничивают указанные права и свободы, монополизировав средства массовой информации или подчиняя их политическому контролю с помощью цензуры, дезинформируя граждан или скрывая от них неблагоприятную для правящих кругов информацию.

### 1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы

Для замечаний

Разумеется, свобода печати и информации не должна приводить к разглашению сведений, которые в общественных же интересах должны считаться **тайной**. Тайна может быть военная, государственная, дипломатическая, профессиональная, коммерческая, личная и т.д. В демократическом государстве перечень сведений, составляющих охраняемую государством тайну, определяется законом, который устанавливает и меры ответственности виновных лиц за разглашение тайны. Обычно предусматривается и срок, в течение которого тайна должна соблюдаться.

**Право петиций.** Это право обращения к властям с письменным требованием, предложением, жалобой, на что власти в принципе обязаны в установленном порядке реагировать. Петиции могут быть индивидуальные или коллективные (при тоталитарном режиме последние подчас не допускаются, ибо власти опасаются объединения людей на почве недовольства). Когда речь идет о жалобе, данное право можно рассматривать как право-гарантию.

**Право и обязанность защиты страны.** Защита страны чаще всего рассматривается как одна из обязанностей гражданина, однако некоторые конституции считают ее также и его правом. Обязанность защиты страны может предполагать обязательную военную службу, а также выполнение определенных законом повинностей в случае войны или военной опасности. Конституционные нормы конкретизируются и развиваются в законах об обороне, о воинской обязанности и других подобных актах текущего законодательства.

**Право на сопротивление угнетению.** Это право индивидуального и коллективного характера встречается в конституционных актах крайне редко, хотя и восходит к Декларации независимости США 1776 г.

«Мы считаем очевидными следующие истины, - говорилось в Декларации. – Все люди сотворены равными, и все они наделены своим Создателем некоторыми неотчуждаемыми правами, к числу которых принадлежат: жизнь, свобода и стремление к счастью. Для обеспечения этих прав учреждены среди людей правительства, заимствующие свою справедливую власть из согласия управляемых. Если же данная форма правления становится губительной для этой цели, то народ имеет право изменить или уничтожить ее и учредить новое правительство, основанное на таких принципах и с такой организацией власти, какие, по мнению этого народа, всего более могут способствовать его безопасности и счастью. Конечно, осторожность советует не менять правительств, существующих с давних пор, из-за мало-важных или временных причин... Но когда длинный ряд злоупотреблений и узурпаций, неизменно преследующих одну и ту же цель, обнаруживает намерение предать этот народ во власть неограниченного деспотизма, то он не только имеет право, но и обязан свергнуть такое правительство и на будущее время вверить свою безопасность другой охране».

Своеобразное преломление получило данное право в германском Основном законе. В его ст. 20 после положений о демократическом, социальном и федеративном характере государства, о народе как источнике власти и разделении властей, о связанности законодательства конституционным строем, а исполнительной власти и правосудия – законом и правом абз. 4 устанавливает: «Все немцы имеют право на сопротивление каждому, кто попытается устранить этот строй, если другие средства невозможны». Несомненно, идея данного конституционного положения навеяна опытом гитлеризма, пришедшего к власти конституционным путем и затем уничтожившего конституционный строй.

### 1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы

Для замечаний

#### 1.3.5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности (см. схемы 28, 29 и 30)

**Право частной собственности и ее наследования. Свобода хозяйственной инициативы.** Именно эти права, представляющие собой главный объект атак «марксистско-ленинской» литературы и основанного на соответствующих идеях «социалистического» законодательства, образуют действительный правовой фундамент свободы человека. Человек-собственник в наибольшей степени волен распоряжаться собой, свободно выбирать род занятий и может всесторонне развивать свою личность.

В развитых обществах ныне собственниками являются не только предприниматели, но также и большинство работающих по найму. Немимущие ныне составляют там меньшинство, хотя подчас еще довольно значительное.

#### Схема 28

#### Экономические права и свободы человека и гражданина (обобщенный вариант)

Право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности

Право на частную собственность (в том числе на землю) и ее наследование

Право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию

Право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены

Право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного минимального размера оплаты труда

Право на защиту от безработицы

Право на индивидуальные и коллективные трудовые споры

Право на забастовку

Право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц

Исторический опыт показывает, что лишь наличие указанных конституционных прав создает предпосылки для превращения большинства членов общества в собственников, тогда как отсутствие этих прав обрекает их основную массу на прозябание, в лучшем случае – на слабую зажиточность. Без таких прав имущие не становятся свободными, ибо их материальное положение зависит от места в административной иерархии, а следовательно, от благорасположения вышестоящих, либо от результатов проти-

**1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы**

Для замечаний

возаконной деятельности, которая в любой момент может повлечь серьезное наказание, связанное с утратой имущества.

**Схема 29**

**Социальные и культурно-творческие права человека и гражданина (обобщенный вариант)**

Право на отдых

Право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

Право на благоприятную окружающую среду

Право на образование

**Культурно-творческие права и свободы человека и гражданина (обобщенный вариант)**

Свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания

Право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям

**Схема 30**

**Юридические права-гарантии человека и гражданина (обобщенный вариант)**

Право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом

Право на судебную защиту прав и свобод

Право на получение квалифицированной юридической помощи

Право на пользование помощью адвоката

Право не свидетельствовать против себя самого, своей супруги и близких родственников

Право на компенсацию причиненного ущерба от преступлений и злоупотреблений властью

Указанные права рассматривались как основополагающие уже первыми конституционными актами. Статья 17 французской Декларации прав человека и гражданина определяет собственность как право неприкосновенное и священное.

1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы	Для замечаний
<p>В конституциях, принятых после первой мировой войны, собственность более не является священной, ей свойственна общественная функция; провозглашается тезис о возможности социализации собственности.</p> <p>Собственность может быть экспроприрована, но основой возможного отчуждения стала ее «социальная польза», «общий интерес» и т.д.</p> <p>Дело в том, что стихийное развитие капитализма порождало все более разрушительные кризисы. Это требовало от государства интенсивного включения в хозяйственную жизнь, что и отразилось в вышеуказанных конституционных формулах, относящихся к собственности.</p> <p>В конституциях периода после второй мировой войны заметны существенные новеллы, обусловленные усилением регулирующей роли государства в экономике и социальной жизни.</p> <p>В конституциях этого периода мы наблюдаем положения о допустимости национализации частной собственности применительно к целым отраслям, что и имело место на практике, положения о планировании развития народного хозяйства и т.п.</p> <p>В современных условиях наступления эпохи информатизации вновь проявляется тенденция к уменьшению вмешательства в экономику. Конечно, возможности государственной экспроприации не исключаются, однако гарантии для собственников остаются весьма серьезными и подчас усиливаются.</p> <p>Свобода хозяйственной инициативы в современных конституциях, гарантирующих право частной собственности, часто отдельно не провозглашается, но выводится из указанного права, будучи существенным его проявлением. Однако некоторые конституции содержат позитивное провозглашение этой свободы.</p> <p>Влияние наступающей эпохи информатизации сказывается и в том, что ряд конституций, провозглашая право собственности, особо гарантируют собственность интеллектуальную.</p> <p><b>Труд и связанные с ним социальные права, свободы и обязанности.</b> В течение длительного времени эта группа прав и свобод выступала в какой-то мере как антипод вышеизложенным. С тех пор как рабочий класс оформился политически, то есть примерно с середины XIX в., право на труд стало одним из важнейших лозунгов в его борьбе.</p> <p>Составители конституций в некоторых демократических странах, понимая ситуацию (народ требует права на труд), искали выходы в использовании особых юридических конструкций, которые позволяли бы, провозгласив данное право и удовлетворив тем самым социальные ожидания, не допустить все же предъявления в судах исков к государству с требованием предоставить рабочее место на основании конституционной нормы.</p> <p><b>Право на выбор профессии или занятия</b>, но реализация его также объективно зависит от наличия спроса, и оно также практически не может быть защищено в судебном порядке.</p> <p>В целом ряде конституций провозглашается <b>свобода труда</b>, иногда <b>запрещение принудительного труда</b>. Этот принцип дополняется и конкретизируется целым рядом норм, включая запрещение принудительного труда. В «социалистических» конституциях свобода труда обычно не провозглашается.</p> <p><b>Право на забастовку</b>, которое в демократических странах на конституционный уровень обычно не поднимается, хотя и признается и подробно регулируется текущим законодательством. Законодательство обычно запрещает забастовки в органах и учреждениях, занятых «обслуживани-</p>	

1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы	Для замечаний
<p>ем» государственного суверенитета (вооруженные силы, офицерский состав служб полиции и безопасности, внешней разведки), а также в службах даже негосударственного характера, остановка работы которых повлекла бы серьезные, если не катастрофические последствия для страны.</p> <p><b>Право на здоровую окружающую среду и обязанность беречь ее.</b> Конституционализация этого права и этой обязанности обусловлена тем угрозам для жизни человечества состоянием окружающей среды, которого она вследствие экономической деятельности человека достигла во второй половине XX века. Противоречие, по крайней мере внешнее, между экономикой и экологией побудило современные государства использовать механизм правового регулирования, включая конституционный его уровень для защиты среды обитания человечества и тем самым спасения его от обострившейся угрозы самому его существованию. Эта проблема отразилась в конституциях самых различных государств независимо от особенностей их политической системы.</p> <p><b>Обязанность платить налоги.</b> Эта изначальная естественная гражданская обязанность не всегда получает отражение в конституции как таковая. Конституция США в разделе 8 ст. 1 определила установление налогов как правомочие Конгресса. А вот во французской Декларации прав человека и гражданина сформулированы именно обязанности граждан.</p> <p>«Статья 13. На содержание вооруженной силы и на расходы по управлению необходимы общие взносы; они должны быть равномерно распределены между всеми гражданами сообразно их возможностям.</p> <p>Статья 14. Все граждане имеют право устанавливать сами или через своих представителей необходимость государственного обложения, добровольно соглашаться на его взимание, следить за его расходованием и определять его долевого размер, основание, порядок и продолжительность взимания».</p> <p><b>Право на социальное обеспечение.</b> В такой формулировке данное право обычно в конституциях не записывается: формулируется обязанность государства. Тем самым снимается вопрос о судебной защите конституционного права, хотя судебная защита соответствующих прав, определенных текущим законодательством, обеспечивается. Страхование финансируется членскими взносами застрахованного; если речь идет о наемных работниках, половина взносов вносится работодателем. Государство тоже вносит взносы, которые, в первую очередь, должны покрываться чистыми поступлениями от налога и таможенными пошлинами на табак, а также от налогообложения спиртных напитков. Таким образом, государство стремится пороки граждан обратить им на пользу.</p> <p><b>Право на охрану здоровья.</b> Это право также включает ряд прав и гарантий и различно формулируется в конституциях, причем во многих, особенно принятых до второй мировой войны, оно отсутствует.</p> <p>В развитых странах сочетаются принципы страховой и государственной (бесплатной) медицины. Последняя предназначается для тех, кто не в состоянии расходовать на собственное здоровье свои средства за неимением таковых. Мировой опыт показал, что даже там, где государственное медицинское обслуживание находится на хорошем уровне, этот уровень все же ниже, чем в условиях либеральной и страховой медицины. <b>Либеральная медицина</b> основана на принципе: услуга–деньги и доступна только лицам с высоким доходом, которые имеют возможность выбирать себе самого квалифицированного врача. <b>Страховая медицина</b> основана на системе предварительных страховых взносов, из которых оплачиваются медицинские услуги, когда в них возникает нужда. Застрахованный в зави-</p>	

1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы	Для замечаний
<p>симости от величины и суммы страховых взносов также может выбирать врача и получать помощь по принципу: услуга-деньги, но если стоимость услуг выше суммы, которую может оплатить больничная касса или иное подобное страховое учреждение, пациент должен доплатить недостающую сумму из своих средств, либо взять кредит, либо воспользоваться более дешевыми услугами.</p> <p>В системе <b>государственной медицины</b> отсутствует непосредственная заинтересованность медперсонала в качестве услуг, чем и объясняются недостатки этого качества. Пациент, если он платил налоги, так или иначе услуги медицины оплатил, однако медики этого непосредственно не ощущают, равно как и пациент, который тоже воспринимает услугу как бесплатную и потому мало ценит ее и не бережет свое здоровье.</p> <p><b>Право на жилище.</b> Это право было провозглашено целым рядом «социалистических» конституций последнего поколения, то есть принятых в 60-е–70-е гг.</p> <p>Что касается демократических стран, то их конституции об этом праве также обычно не говорят, даже там, где жилищной проблемы не существует. Одно из исключений представляет собой Конституция Испании.</p> <p><b>Право на образование и академическая свобода.</b> Право на образование – одно из наиболее существенных социальных прав человека, которое создает необходимую предпосылку для развития как личности, так и всего общества. От уровня образованности напрямую зависит социальное продвижение человека и в значительной мере его общественный статус. Чем лучше и больше образованно общество, тем выше его достижения в экономике, социальной жизни и культуре, тем благоприятнее условия жизни каждого человека.</p> <p>Не случайно в наиболее развитых странах образование относится к числу приоритетных сфер вложения государственных средств. Это, впрочем, не исключает и частных каналов образования, причем нередко по качеству образование, полученное в частных учебных заведениях, выше, чем в государственных или муниципальных. Однако государство, управляемое разумными людьми, заинтересовано в том, чтобы и государственная система образования находилась на высоком качественном уровне, ибо из среды людей с меньшими доходами также выходят выдающиеся специалисты, благодаря которым общий прогресс общества заметно ускоряется.</p> <p>С правом на образование тесно связана <u>академическая свобода (свобода преподавания)</u>, которая отражает идеологический плюрализм гражданского общества. Академическая свобода в демократическом государстве предполагает право преподавателя учить своему предмету так, как он считает нужным. Можно сказать, что академическая свобода – это проявление и продолжение права на распространение информации, свободы мысли и слова. Учащимся и их родителям академическая свобода дает возможность выбирать таких преподавателей, чьи взгляды и подходы к изучаемой дисциплине представляются наиболее приемлемыми. Различные взгляды, выражаемые преподавателями, побуждают учащегося самостоятельно мыслить и самостоятельно формировать свои убеждения.</p> <p><b>Свобода творчества, свободный доступ к культурным ценностям.</b> Очевидно значение этих свобод для всестороннего развития личности человека. Однако в конституциях они стали определяться сравнительно недавно. Их включение в конституции обусловлено тем, что размножившиеся в середине XX в. тоталитарные режимы (фашистские, коммунистические и др.) характеризовались, в числе прочего, стремлением правящих</p>	

### 1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы

Для замечаний

групп подчинить себе духовный мир людей, что достигалось не в последнюю очередь установлением идеологического контроля за духовным творчеством во всех сферах и жесткой цензуры в отношении культурных ценностей (произведений литературы, искусства, науки и др.). Поэтому не случайно указанные свободы мы встречаем преимущественно в конституциях тех стран, которые в течение какого-то времени переживали господство тоталитаризма.

#### 1.3.6. Избирательные системы (см. схемы 31 и 32)

Под избирательной системой понимается система общественных отношений, возникающих в связи с выборами в представительные и иные органы государственной власти и местного самоуправления. Выборы в различного рода центральные и местные представительные учреждения являются основополагающим элементом демократии. Всеобщие, федеральные, местные и т.п. выборы представляют собой массовые политические кампании. Центральные и местные представительные учреждения создаются правоспособными гражданами посредством голосования за кандидатов, выдвигаемых в соответствии с установленными законом правилами. Существуют и иные органы, которые также избираются либо населением страны, либо населением субъектов федерации или административно-территориальных единиц.

Разумеется, удельный вес и значение выборов в различных странах неодинаково.

#### Схема 31

##### Избирательное право и избирательная система

Избирательное право – важный институт конституционного права, представляющий собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с выборами в представительные и иные органы государственной власти.

Избирательная система – система общественных отношений, возникающих в связи с выборами в представительные и иные органы государственной власти.

##### Источники избирательного права (обобщенный вариант)



**Избирательное право**

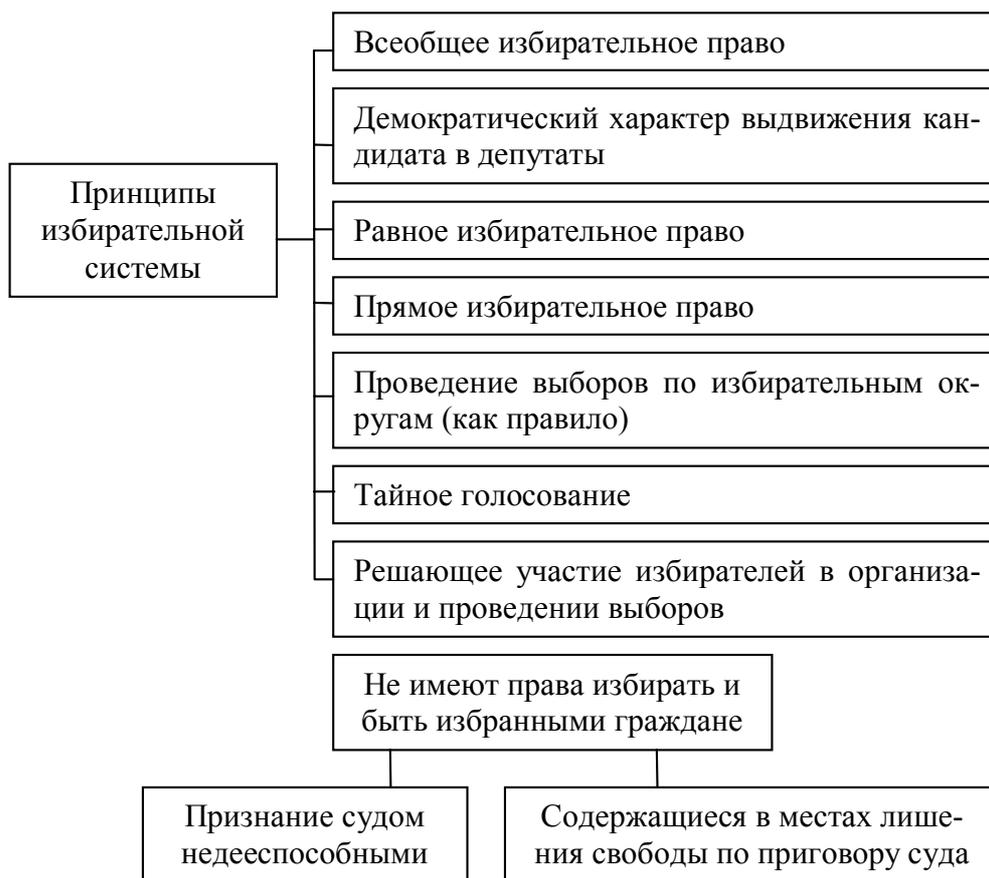
В большинстве конституций зарубежных стран провозглашено всеобщее избирательное право. В частности, в статье 20 Конституции Федеративной Республики Германии говорится: «государственная власть осуществляется народом путем выборов и голосования».

Для организации выборов и референдумов существуют цензовые требования, подразделяющиеся на два вида:

- а) общие требования – они регламентируют так называемое активное избирательное право, то есть право гражданина принимать участие в выборах, право голосовать;
- б) дополнительные требования – предписания пассивного избирательного права к кандидатам на те или иные выборные должности.

Схема 32

**Принципы избирательной системы  
(обобщенный вариант)**



Рассмотрим теперь кратко, что же представляет собою тот или иной избирательный ценз.

**Ценз гражданства** – избирательным правом обладают только граждане данной страны.

### 1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы

Для замечаний

**Возрастной ценз**, согласно которому право участвовать в выборах предоставляется с определенного возраста. Оно устанавливается законом. В соответствии с законодательством развитых стран возрастной ценз установлен на уровне, как правило, 18 лет.

В свое время государствами был установлен и так называемый **ценз оседлости** – требование, согласно которому избирательное право предоставляется только тем гражданам, которые проживают в той или иной местности какое-то определенное время.

Выше речь шла о так называемом **активном** избирательном праве. Ниже речь пойдет о **пассивном** избирательном праве, касающемся лиц, баллотирующихся на выборах, и о существующих в этой сфере ограничениях. Так, гражданин, который зарегистрирован в качестве кандидата на выборную должность, должен:

- иметь возраст 23-25 лет (в нижнюю палату), 30-40 (в верхнюю палату);
- к нему применяется жесткий ценз оседлости;
- ему запрещается занимать определенные должности и т.п.

#### Организация и порядок проведения выборов

Современные избирательные системы сводятся к двум основным разновидностям: мажоритарной и пропорциональной. При мажоритарной системе (системе большинства) избранным по данному избирательному округу считается тот кандидат (или список кандидатов), который набрал установленное законом большинство. Эта система имеет три вида: абсолютного большинства, относительного большинства и квалифицированного большинства.

При мажоритарной системе абсолютного большинства избранным считается тот кандидат, который набрал абсолютное (или простое) большинство голосов ( $50\% + 1$  голос) от общего числа поданных по данному округу и признанных действительными голосов. Поскольку абсолютное большинство голосов не всегда достижимо при этой системе, голосование может проводиться в два тура (например, во Франции).

При мажоритарной системе относительного большинства победитель должен набрать голосов больше, чем каждый из его конкурентов в отдельности (например, в Англии, США).

При мажоритарной системе квалифицированного большинства победитель должен получить заранее установленное большинство, превышающее половину голосов –  $3/4$ ,  $2/3$ ,  $4/5$  и т.д. (применяется редко).

В основу пропорциональной системы положен принцип пропорциональности между поданными за партию голосами избирателей и полученными ей мандатами. При этой системе создаются большие избирательные округа (или округом является вся территория государства), от каждого из которых избирается несколько депутатов. Кандидаты выдвигаются только политическими партиями, а избиратель голосует за список той или иной партии целиком. Для определения количества мандатов, полученных той или иной партией, устанавливается избирательная квота – наименьшее число голосов, необходимое для избрания одного депутата, или минималь-

1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы	Для замечаний
<p>ный процент голосов избирателей, поданных за ту или иную партию, так называемый заградительный барьер (5-10% от общего числа голосов), применяется в Италии, Финляндии, Швейцарии, Швеции, Норвегии, Австрии, ФРГ, Бельгии, Австралии, во многих странах Латинской Америки.</p> <p>Действующие в зарубежных странах законодательства обуславливают <u>проведение выборов в установленные законом сроки</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– в парламентских республиках и парламентских монархиях выборы проводятся по истечении срока полномочий представительного органа – <u>очередные выборы</u>;</li> <li>– в странах, не знающих института парламентской ответственности, выборы проводятся через определенные промежутки времени (например, в США в первый вторник после первого понедельника ноября каждого четного года) автоматически;</li> <li>– <u>внеочередные выборы</u> проводятся в случае досрочного роспуска парламента главой государства (Англия, Япония, Италия, Бельгия, Франция и др.).</li> </ul> <p><u>Процедура выборов</u> содержит такие обязательные моменты, как:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– объявление указа главы государства об их проведении;</li> <li>– установление сроков избирательной кампании;</li> <li>– учреждение избирательных округов (одноименных и многоименных);</li> <li>– подразделение избирательных округов на избирательные участки, на которых: <ul style="list-style-type: none"> <li>• проводится регистрация избирателей;</li> <li>• проводится обработка бюллетеней.</li> </ul> </li> <li>– установление органов, на которые возлагается обязанность: <ul style="list-style-type: none"> <li>• регистрации избирателей;</li> <li>• составления избирательных списков;</li> <li>• подведения итогов голосования, подсчет голосов;</li> <li>• определения результатов голосования.</li> </ul> </li> </ul> <p>Для более полной картины выборов нужно сказать несколько слов о <u>двух системах регистрации избирателей</u>:</p> <p>а) постоянной и</p> <p>б) периодической.</p> <p><u>Постоянная система</u> предусматривает следующее:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– одноразовую систему регистрации избирателя (раз зарегистрировавшись, избиратель больше не обязан являться для повторной регистрации);</li> <li>– внесение исправлений в результате смерти избирателя, смены им места жительства, изменения фамилии.</li> </ul> <p>При такой системе в списках оказываются лица, которые уже выбыли по тем или иным причинам из них, но остаются невычеркнутыми.</p> <p><u>Периодическая система</u> регистрации предполагает:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– аннулирование старых избирательных списков в установленные законом избирательные сроки;</li> <li>– новую регистрацию избирателей, составление новых списков.</li> </ul> <p>Подобная система существует в Канаде, Франции, Великобритании.</p>	

1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы	Для замечаний
<p>В избирательной кампании любой страны важное место занимает <u>этап выдвижения кандидатов в депутаты</u>. Несмотря на существование множества нюансов этого этапа, тем не менее здесь прослеживается нечто общее.</p> <p>Во-первых, для регистрации в качестве кандидата необходима подача в надлежащий орган заявления, которое должно быть подписано самим кандидатом. Нередко нужно, чтобы это заявление было подписано определенным числом избирателей (к примеру, в Великобритании для выдвижения кандидата достаточно заявления, которое подписано несколькими избирателями).</p> <p>Во-вторых, выдвижение кандидата осуществляется путем официального представления от имени партии или же путем подачи петиции, которая тоже подписывается определенным числом избирателей (в Швейцарии, к примеру, достаточно подписей всего 15 избирателей).</p> <p>В третьих, выдвижение кандидатов осуществляется в том же порядке, что и избрание депутатов, а потому и сам процесс выдвижения кандидатов называется первичными выборами (именно такая система действует в США).</p> <p>В США различают <u>два основных вида первичных выборов</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– открытые;</li> <li>– закрытые.</li> </ul> <p><u>Открытыми выборами</u> считаются те, для участия в которых:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– не требуется установления партийной принадлежности;</li> <li>– любой избиратель может сам (в силу простоты процедуры) определить свою партийную принадлежность и получить от чиновника по выборам бюллетень той партии, за кандидатов которой он будет голосовать.</li> </ul> <p>Для участия в <u>закрытых выборах</u> избиратель обязан:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– доказать свою партийную принадлежность;</li> <li>– принести присягу (заявление) относительно того, что на предыдущих выборах голосовал за соответствующую партию.</li> </ul> <p>Как правило, в зарубежных странах существует ряд требований, которые предъявляются при выдвижении лиц в кандидаты на выборные должности в органы власти. В числе их – так называемый <u>избирательный залог</u>: регистрация кандидата осуществляется только в том случае, если он внесет определенную сумму денег, что обеспечивает реальность выборов.</p> <p>Законодательством зарубежных стран предусматривается <u>тайное голосование</u> (при помощи бюллетеней или машин для голосования). Закон, который установил тайное голосование на выборах, был впервые принят в Англии в 1872 г.</p> <p>В основу определения результатов голосования кладут либо <u>принцип большинства</u> (мажоритарная система), либо <u>принцип пропорциональности</u>.</p>	

1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы	Для замечаний
<p style="text-align: center;"><b>Референдум</b></p> <p>В политической жизни зарубежных стран давно и прочно занял свое место референдум. В конституционном праве референдум представляет собою обращение к избирательному корпусу с целью принятия окончательного решения по таким вопросам, как:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– конституционные;</li> <li>– законодательные;</li> <li>– внутривнутриполитические;</li> <li>– внешнеполитические.</li> </ul> <p>Как условия проведения референдума, так и его процедура регулируются конституциями и законодательствами стран или субъектов федерации. <u>В зависимости от предмета различают два вида референдумов:</u></p> <p>Первый вид – <u>конституционный</u>, при котором на голосование выносятся:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>а) проект конституции или</li> <li>б) проект конституционной поправки.</li> </ol> <p>В частности, такого вида референдумы имеют место в таких западных странах, как Франция, Швейцария, Исландия. Так, например, когда во Франции в 1958 г. разразился правительственный кризис – правительство оказалось неспособным управлять страной, и страна оказалась перед угрозой гражданской войны, — большая часть народа поддержала требование о передаче власти генералу Шарлю де Голлю. Придя к власти конституционным путем, де Голь выдвинул условие: отмена послевоенной парламентской конституции 1946 г. и разработка новой конституции, способной учредить «сильное государство» с широкими полномочиями Президента республики. Конституционная комиссия по прямому указанию де Голя разработала такой проект конституции. Минув парламент, конституция 28 сентября 1958 г. была утверждена на референдуме.</p> <p>В Швейцарии поправки к конституции вначале принимаются парламентом, а затем передаются на утверждение на референдум. В Италии поправки к конституции могут быть приняты палатами парламента после двух последующих обсуждений с промежутками не менее 3 месяцев и одобрены на референдуме, который проводится по требованию 1/5 членов одной из палат парламента, или 500000 избирателей, или 5 областных советов.</p> <p>Второй вид референдума – <u>законодательный</u>: на голосование выносятся проект закона (в Италии референдум не проводится, если поправки приняты 2/3 голосов в каждой палате Парламента).</p> <p>Третий вид референдума – <u>консультативный</u>: предметом референдума является какой-либо важный принцип, от одобрения или отклонения которого зависит политика правительства. Например, в Великобритании в 1975 г. был проведен референдум по вопросу о ее членстве в ЕЭС (Евро-</p>	

<p align="center"><b>1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы</b></p>	<p align="center"><b>Для замечаний</b></p>
<p>пейское экономическое сообщество), поскольку сама она возглавляла тогда ЕАСТ (Европейскую ассоциацию свободной торговли) и стала членом ЕЭС, получив «добро» на референдуме.</p> <p>Различаются референдумы и <u>по способу проведения</u>:</p> <p>а) <u>обязательный</u> – когда проект соответствующего акта обязательно подлежит ратификации избирательными корпусами. Например, проект конституционной поправки к Конституции Испании в 1978 г., проект конституционной поправки во всех штатах США.</p> <p>б) <u>факультативный</u> – когда инициатива проведения конституционного или законодательного референдума может исходить от:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– избирательного корпуса (США);</li> <li>– субъекта федерации (Швейцария);</li> <li>– центральной власти (Франция).</li> </ul> <p>В особую группу обычно выделяют <u>консультационные референдумы</u>, которые проводятся с целью выяснения воли избирательного корпуса при решении важных международных вопросов. Например, вступление в ООН Швейцарии, вступление в НАТО Испании, вступление в ЕЭС и дальнейшее пребывание в нем Великобритании.</p> <p><u>По сфере применения</u> референдум может быть:</p> <p>а) <u>общенациональным</u>, если он проводится в масштабах государства;</p> <p>б) <u>местным</u>, если он проводится в отдельных субъектах федерации или же административно-территориальных единицах (например, в 22 штатах США. Конституции 22 штатов США содержат положения, согласно которым по требованию 5% избирателей одобренный законопроект должен быть утвержден на референдуме).</p> <p>Референдум является одним из институтов непосредственной демократии, ибо он отражает волю народа. Однако степень его демократизма зависит от сущности государства, его политического режима (то есть совокупности методов, приемов осуществления государственной власти – демократии, антидемократического режима фашистского, коммунистического или военно-полицейского характера).</p>	

### 1.3. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина. Избирательные системы

#### Тренировочные задания

#### Ответ/Решение

1. Гражданину США Б. Д. в 1955 г. было отказано во включении его в избирательный список для участия в выборах. Отказ был мотивирован негритянским происхождением Б. Д..

Правомерны ли действия властей, производивших регистрацию?

2. Гражданин США М. Н. обратился в суд с иском на действия местных властей, которые выдвинули обязательным условием внесения его в избирательный список уплату им подоходного налога за истекший год. Каким по закону должно быть решение суда, если иск предъявлен в 1966 г.?

3. Гражданка США М. У. в 1932 г. обратилась в суд с иском на действия местных властей, которые не включили ее в список избирателей, ссылаясь на то, что она принадлежит к «слабому полу».

Какое решение должен вынести суд?

## 1.4. Конституционно-правовые основы гражданского общества

## 1.4.1. Понятие гражданского общества (см. схему 33)

**Гражданское общество** (или устройство) – это исторически конкретная система общественных отношений, другими словами – организация общества, обусловленная определенным уровнем производства, распределения и обмена продуктов, характерными особенностями общественного сознания и традициями взаимодействия людей в различных сферах жизни и охраняемая государством и правом. Что касается указанных факторов, обуславливающих гражданское общество, то следует иметь в виду, что между ними и конкретными формами организации общества в той или иной стране зависимость не линейная. Например, изменения в производственной сфере отнюдь не всегда немедленно влекут соответствующие изменения в той или иной подсистеме общественного строя. Обычно проходит какое-то время, изменения накапливаются, становятся устойчивыми, и лишь тогда можно обнаружить, что та или иная подсистема общественного строя стала в чем-то иной. Еще медленнее изменяются общественные традиции, которые подчас препятствуют своевременному изменению общественного строя, порождая противоречия и даже кризисы в общественной жизни. В таких случаях изменения общественного строя происходят лишь после преодоления кризиса.

Схема 33

## Конституционное закрепление гражданского общества



Гражданское общество постоянно находится под воздействием государства, которое создается обществом для защиты своих общих интересов, в частности для охраны общественного строя. Но государство приобретает самостоятельность и зачастую становится над обществом, подчиняя интересы общества интересам аппарата государственной власти, располагающего мощными средствами принуждения. Государство оказывает воздействие на общественный строй своей политикой, то есть организованной и целенаправленной деятельностью государственных органов, учреждений и должностных лиц. Эта деятельность исходит из определенным образом понятых общественных потребностей. Форма общественного строя во многом определяется государством, следовательно, субъективным фактором. Влиянием субъективного фактора объясняется то обстоятельство, что при более или менее сходных условиях жизни общества в различных странах заметны различия в общественном строе.

Государство воздействует на гражданское общество, прежде всего, посредством правового регулирования общественных отношений – установления или санкционирования правовых норм и обеспечения их реализации. В современном демократически организованном обществе правовое регулирование опирается на конституцию и на иные источники права, имеющие конституционное значение. При отсутствии демократии или недостаточном ее развитии воздействие государства на общественный строй – исключительно или преимущественно силовое. При этом внешне оно может выглядеть как правовое: издаются конституции, законы и др. нормативные акты, однако содержание их – нередко антиправовое, отражающее интерес лишь узкой правящей группы.

Тенденция к социализации конституционного права находит свое выражение прежде всего в том, что конституции стали регулировать основы гражданского общества более или менее целостным образом, то есть включать нормы, обращенные ко всем подсистемам общественного строя. Эти нормы в большинстве случаев не столько санкционируют или устанавливают определенные правила поведения субъектов конституционного права в их взаимных отношениях (не требующих зачастую государственного вмешательства), сколько провозглашают принципы государственной политики в соответствующих сферах жизни общества, обязывают государство в лице его органов, учреждений, должностных лиц действовать в этих сферах определенным образом.

В большинстве конституций нормы, регулирующие основы общественного строя, рассредоточены по разным главам и разделам и в значительной своей части находятся в главах и разделах, регулирующих права и свободы человека и гражданина, где они устанавливают обязанности государства (вообще учреждений публичной власти) проводить политику, обеспечивающую реализацию соответствующих прав и свобод.

Но сколь бы подробным ни было конституционно-правовое регулирование отношений, составляющих общественный строй, оно не может и не должно быть исчерпывающим. Поэтому конституционно-правовым институтом является не гражданское общество в целом, а лишь основы гражданского общества, то есть предмет соответствующих конституционно-правовых норм составляют лишь основополагающие экономические, социальные, духовно-культурные, и политические общественные отношения.

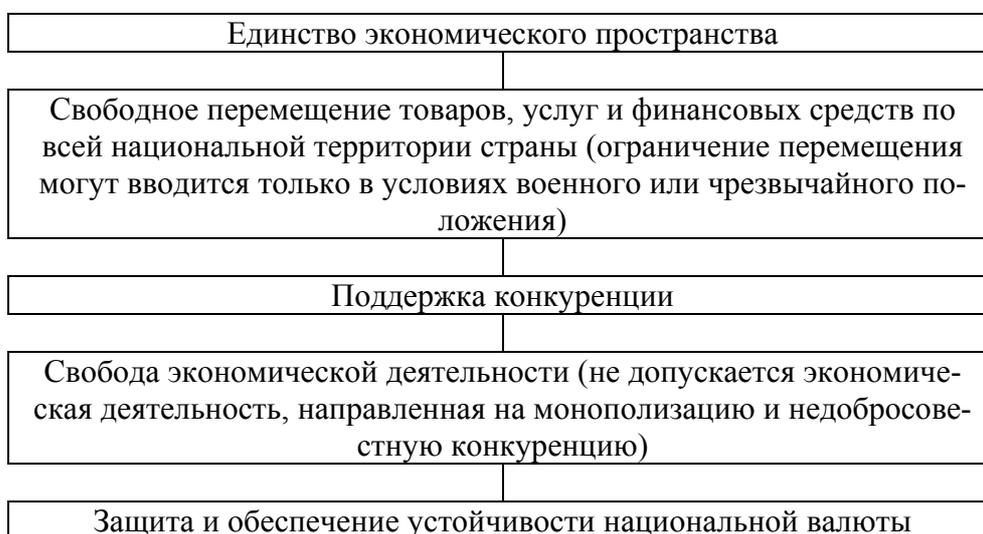
При этом политические общественные отношения регулируются обычно более широко, чем остальные.

#### 1.4.2. Экономические отношения (см. схему 34)

Система экономических общественных отношений, которую можно назвать экономической системой, – это отношения собственности, производства, обмена, распределения и потребления материальных и духовных благ. Правда, общественные отношения, связанные с распределением и потреблением благ, преимущественно принадлежат к другой подсистеме общественного строя – социальной, однако небольшой частью входят и в экономическую.

#### Схема 34

##### Конституционные основы экономической политики (обобщенный вариант)



#### Собственность (см. схемы 35 и 36)

Объем и характер конституционно-правового регулирования отношений собственности за два столетия истории конституционного строя претерпели ряд изменений.

Стоит прежде всего отметить, что в быденной речи, а подчас и в законодательстве, в том числе и конституционном, термин «собственность» понимается по крайней мере в двух смыслах. Более общий, философский и точный смысл данного термина – это форма присвоения благ, отношений между людьми по его поводу. Право собственности в этом смысле, как установили еще древнеримские юристы, – это право владеть, пользоваться и распоряжаться конкретным имуществом.

Схема 35

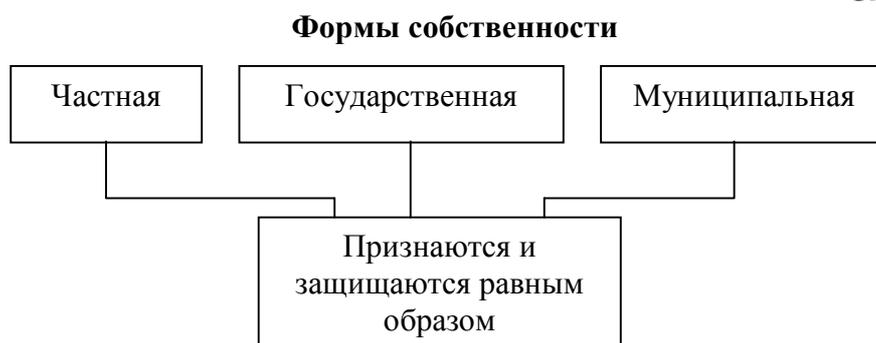


Схема 36



По своему характеру собственность делится на два вида: публичную и частную. Публичная собственность отличается своей неделимостью. Напротив, частная собственность делима.

Субъектом права публичной собственности может быть государство, субъект федерации (штат, провинция и т.п.), самоуправляющаяся местная территориальная общность (регион, город, община и т.п.), а в ряде случаев – общественное формирование (политическая партия, церковь и др.). Например, поселяясь в городе, лицо автоматически включается в число собственников городского имущества, а покидая город, чтобы поселиться в другом месте, столь же автоматически утрачивает это качество без права забрать свою долю. Публичная собственность всегда коллективна. Коллективность же предполагает равный для всех собственников объем прав на

имущество. Иногда, впрочем, законодательство признает носителями права публичной собственности не коллективы людей, а органы этих коллективов (муниципальные советы и т.п.). Эти органы независимо от того, считаются они собственниками или нет, как правило, осуществляют текущее распоряжение имуществом, находящимся в публичной собственности соответствующих коллективов.

Субъектом права частной собственности может выступать любое физическое или юридическое лицо, то есть частная собственность может носить индивидуальный, семейный, групповой, коллективный характер. В случае групповой собственности объем прав отдельных собственников на общее имущество может быть равным и неравным, может зависеть, в частности, от размера доли, выступающей в форме пая, акций и др. Следует особо отметить, что государство, город и иные так называемые корпорации публичного права могут быть субъектами и частной собственности, владея, например, пакетом акций какой-либо частной фирмы.

Следует подчеркнуть и то, что городская (муниципальная) и общинная (коммунальная), равно как и региональная (областная, уездная и т.п.) собственность, будучи публичной является не государственной, а муниципальной.

Это собственность соответствующих территориальных коллективов и их объединений, и управляют ею не местные государственные органы, а органы местного самоуправления. Так обстоит дело, по крайней мере, в демократических государствах.

Перевод имущества из публичной собственности в частную называется приватизацией.

Первоначально в конституциях собственность обычно гарантировалась общим образом, без конкретизации ее видов и субъектов права на нее. Разумеется, в первую очередь, эта гарантия распространялась на собственность частную, ибо доля имущества, находившегося в публичной собственности, была невелика. Примером может служить ст. 17 французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. которая гласит: «Так как собственность есть право неприкосновенное и священное, никто не может быть лишен ее иначе, как в случае установленной законом явной общественной необходимости и при условии справедливого и предварительного возмещения». Из приведенной краткой формулы вытекает целый ряд юридических последствий, а именно:

- а) право собственности в принципе неотъемлемо;
- б) лишение этого права возможно только как исключение;
- в) порядок лишения должен быть установлен только законом;
- г) такой закон должен определить случаи общественной необходимости, при которых возможно лишить субъекта права собственности;
- д) эта необходимость должна быть очевидной;
- е) лишение права собственности возможно только с возмещением;
- ж) возмещение должно быть справедливым (критерии справедливости должны определяться законом);
- з) возмещение должно быть предварительным, то есть выплачиваться до отчуждения имущества.

Из конституционного провозглашения права собственности в приведенной формуле следует блок юридических гарантий, составляющих предмет гражданско-правового и административно-правового законодательства.

Следует отметить, что здесь гарантируется не только частная собственность, но и негосударственная публичная собственность, например, коммунальная.

Эпоха информатизации, в которую вступило общество наиболее развитых стран, влечет возврат к либеральной модели экономических отношений вообще и отношений собственности, в частности. Положения послевоенных конституций, предусматривающие относительно широкие возможности национализации собственности, перестают применяться. Наоборот, происходит приватизация многих объектов публичной собственности с целью их более эффективной эксплуатации. Можно предположить, что будущее конституционное регулирование отразит эту тенденцию, хотя и существующее в демократических странах ей не препятствует.

### **Труд**

Особенность труда заключается в том, что он представляет собой средство для жизни, источник существования.

Современное состояние даже самого передового общества таково, что без труда оно не может обойтись. Причем без труда не только творческого, обогащающего личность, но и не требующего высокой квалификации, монотонного, не дающего эмоционального удовлетворения. Экономическая система призвана обеспечить удовлетворение потребностей общества во всяком нужном для него труде, в том числе и неинтересном для трудящегося. Чтобы человек согласился на такой труд, необходима совокупность условий, побуждающих его к этому, – невозможность получения интересной работы, достаточная заработная плата, предание труду определенной престижности и т.д. В конституциях и других источниках права последних десятилетий содержатся определенные гарантии, стимулирующие и охраняющие труд человека.

### **Конституционно-правовые принципы экономической деятельности**

Основополагающим таким принципом служит установление в конституции целей использования национальных богатств в общих интересах независимо от того, кто их собственник. Приоритеты в политике, направленной к достижению этой цели, определяются спецификой условий той или иной страны, однако при всем различии приоритетов наблюдается стремление снивелировать условия экономической деятельности, уменьшить или устранить препятствия исторического, географического и иного объективного характера.

Важную роль в обеспечении конституционных принципов экономической системы играет текущее законодательство, направленное на обеспечение честной конкуренции и недопущение частных монополий, начало которому положил известный американский закон Шермана 1890 г.

**Финансовая система**

Это весьма важный компонент экономической системы, ибо именно через финансовые механизмы государство в нормальных условиях решает свои экономические задачи. Поэтому не случайна тенденция к все более полному регулированию в конституциях финансовых отношений. Оно все чаще содержится в специальных главах и разделах конституций, где регулируются, прежде всего, бюджетные и налоговые отношения. В федеративных государствах особое место в этих разделах и главах уделяется разграничению полномочий в сфере государственных финансов между федерацией и ее субъектами.

В конституциях нередко регулируется ситуация, когда бюджет государства по какой-либо причине не утвержден парламентом своевременно. Например, Основной закон Германии (ст. 111). Если новый бюджетный год начался без утвержденного бюджета, Федеральное правительство может производить только расходы, необходимые для содержания установленных законом учреждений и проведения предусмотренных законом мероприятий, для исполнения юридически обоснованных обязательств Федерации, для продолжения строительства, закупок и других действий или дальнейшего выделения средств на эти цели, поскольку в бюджете предыдущего года были предусмотрены соответствующие суммы. Если указанные расходы не покрываются доходами от установленных источников, Федеральное правительство может воспользоваться кредитами, не превышающими четверти итоговой суммы бюджета предыдущего года.

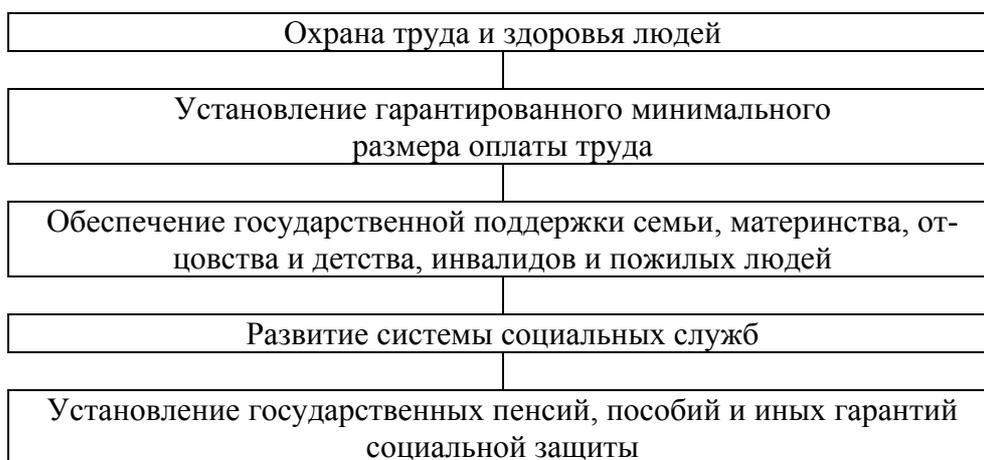
**1.4.3. Социальные отношения (см. схемы 37 и 38)****Социальная система, социальная структура и социальная справедливость**

Под социальной системой понимается система социальных отношений, сложившаяся и развивающаяся в данном обществе. Ее характеризует известная целостность, обусловленная тем, что неизбежно существующие в обществе социальные противоречия проявляются в рамках определенного равновесия. Если оно нарушено, имеет место социальный конфликт, который может приобрести различную степень остроты и в результате разрешения которого возможно более или менее резкое изменение социальной системы. Поддержанию существующей социальной системы, плавному ее развитию способствует право в целом, в первую очередь, конституционное право. Острые социальные конфликты означают определенное отставания права от жизни, в результате чего ослабляется или утрачивается на время его регулирующее воздействие на общественные отношения. Они означают вместе с тем и нарушение права, восстановление которого влечет зачастую разрешение конфликта. Социальные конфликты разрушительно влияют на все стороны общественной жизни, и поэтому особое значение приобретает своевременность прогрессивного развития конституционного права, как и других отраслей права.

Схема 37

**Социальное государство**

Схема 38

**Конституционные основы социальной политики**

«Социалистическое» конституционное законодательство и его доктрина стремились создать впечатление движения к полной социальной однородности общества и достижения тем самым социальной справедливости.

В странах с рыночной экономикой не было необходимости фиксировать в конституциях социальную структуру общества. Что же касается социальной справедливости, то хотя и в новейших конституциях этих стран такая амбициозная задача не ставится, однако в них все чаще можно встретить положения, которые имеют целью не допускать кричащих проявлений социальной несправедливости, обусловленной стихийными действиями рыночных сил.

### Отношения между трудом и капиталом

Конституционное право долгое время игнорировало указанную группу общественных отношений. Однако политическая борьба рабочего класса, конституционный опыт «социалистических» государств, характеризующийся упором на социально-классовый характер власти, сходная социальная демагогия в других тоталитарных обществах привели к тому, что в конституциях ряда стран, ставших на путь демократии, отношения между двумя наиболее влиятельными социальными общностями – наемными работниками и работодателями получили демократическую конституционную базу. Но наиболее полно данные отношения регулируются трудовым правом. Суть их – разрешение трудовых споров ненасильственным, правовым путем.

### Межнациональные отношения

Конституционно-правовое регулирование межнациональных отношений сводится к следующим формам.

Первую форму условно можно охарактеризовать как национально-территориальную автономию. В некоторых странах, где среди населения имеются инациональные (инорелигиозные) вкрапления, на соответствующих территориях создаются государственные единицы с дополнительными автономными правами, призванными удовлетворить специфические интересы их населения.

Так, Италия делится на 20 областей, обладающих широкой автономией вплоть до права осуществлять законодательную власть. А кроме того, согласно ст. 116 Конституции пять областей наделяются особыми формами и условиями автономии согласно специальным статусам, утвержденным конституционными законами. В частности, специальный статус области Третино-Альто Адидже в редакции 1972 г. регулирует использование немецкого и латинского языков.

Конституция Испании в ст. 2 признает и гарантирует право на автономию для национальностей и регионов, составляющих общую и неделимую родину всех испанцев. Ныне Испания делится на 17 региональных автономных сообществ, из которых 4 пользуются полной автономией, гарантирующей интересы соответствующих национальных общностей.

В Финляндии широкой автономией обладают Аландские острова, населенные шведами.

Вторая форма – равноправие независимо от расы, национальности, языка, религии.

В отдельных странах правящие группы, не рассчитывая на социальную привлекательность установленных ими режимов, выдают себя за выразителей интересов определенной национальной общности и вводят с этой целью дискриминационные меры в отношении лиц, принадлежащих к иным общностям, действуя по древнему принципу «разделяй и властвуй».

Третья форма – признание и гарантирование коллективных прав национальных (и иных) меньшинств. Иногда этим меньшинствам предоставляются преимущества и льготы, призванные компенсировать ущерб, нане-

сенный им существующими прежде дискриминацией или угнетением, либо обеспечить выживание соответствующей общности.

Особо следует отметить – право на самоопределение народов (наций). Оно означает право народа самостоятельно определять форму своего государственного существования, будь то в составе другого государства или в виде отдельного государства. Такое государство может существовать отдельно, но может и войти в федеративный или конфедеративный союз с другими государствами.

#### **Поощрение и охрана брака и семьи**

Семья – это та общественная структура, в которой, прежде всего, происходит воспроизводство человека как члена общества. Именно в семье первоначально складывается мировосприятие человека, формируются его социальные качества. Поэтому значительное большинство конституций не обходят семью своим вниманием. То же относится и к браку, лежащему в основе семьи.

Так, ст. 24 японской Конституции устанавливает, что брак основывается только на взаимном согласии обеих сторон и существует на основе взаимного сотрудничества, основанного на равноправии мужа и жены. Все вопросы брака и семьи должны регулироваться законом, исходя из принципа личного достоинства и равенства полов.

#### **Государственная политика в области экологии, здравоохранения и социального обеспечения**

Проблема сохранения окружающей человека среды выдвинулась в наше время в число наиболее серьезных глобальных проблем, ибо загрязнение ее приобрело такие масштабы, что поставило под угрозу само существование человечества. Практически нет ни одной конституции, принятой в последние два-три десятилетия, которая не затрагивала бы данную проблему. Конституционные положения возлагают на государство обязанность обеспечить сохранность и улучшение окружающей среды, а на физических и юридических лиц – обязанность соблюдать требования экологии в своей производственной и иной деятельности.

К проблеме сохранения окружающей среды примыкает и проблема рационального природопользования.

В некоторых конституциях установлена обязанность государства охранять также памятники истории и культуры, которые порой рассматриваются как элемент окружающей среды.

Охрана жизни и здоровья человека многими современными конституциями рассматривается как одна из важнейших социальных задач общества и государства.

#### **Государственная защита потребителя**

В лишь отдельных странах данная проблема поднята на конституционный уровень. Однако усложнение технологии производства самых различных товаров, прежде всего предметов потребления, зачастую делает

затруднительным контроль за их качеством в предусмотренные обычно сроки. Нарушение же требований к качеству, особенно товаров массового спроса, может повлечь чрезвычайно опасные последствия. Потребитель не должен оставаться беззащитным перед недобросовестным производителем.

#### 1.4.4. Духовно-культурные отношения

Духовно-культурные отношения в обществе – это отношения между людьми, между человеком, обществом и государством по поводу духовно-культурных благ.

Эти отношения обусловлены, в конечном счете, существующей системой экономических и социальных отношений.

Предмет этих отношений включает все духовно-культурные явления – науку, искусство, образование, религию, прочие области общественного сознания.

Данная сфера общественных отношений регулируется конституционным правом в наименьшей мере, по сравнению с остальными подсистемами общественного строя. Это и понятно: ведь речь идет, по существу, о внутреннем мире человека.

#### Образование

Этот участок жизни общества можно считать основополагающим для всей ее духовно-культурной сферы.

В ст. 27 Испанской Конституции указывается, что образование будет иметь целью полное развитие человеческой личности в уважении к демократическим принципам общежития и основным правам и свободам. Публичные власти должны гарантировать родителям возможность давать своим детям религиозное и моральное воспитание в соответствии с собственными убеждениями. Основное обучение обязательно и бесплатно. Публичные власти гарантируют всем право на образование посредством общего обучения при эффективном участии заинтересованных секторов экономики и создания учебных заведений. За физическими и юридическими лицами признается свобода создавать учебные заведения в рамках соблюдения конституционных принципов.

Публичные власти поддерживают учебные заведения, которые отвечают требованиям, установленным законом. Признается автономия университетов на установленных законом условиях.

#### Наука и культура

В этой сфере государство также может обеспечить лишь материальную сторону дела. Однако это достаточно сильный инструмент, позволяющий целенаправленно воздействовать на развитие данной сферы в определенных направлениях.

Долгое время конституционное право было к этой сфере индифферентно. Современные же конституции, особенно в странах, переживших тоталитаризм, содержат на этот счет специальные гарантии.

Итальянская Конституция, устанавливает, что «искусство и наука свободны, и свободно их преподавание» (ч. 1 ст. 33). А ст. 9 гласит: - «Республика содействует развитию культуры и научных и технических исследований.

Она охраняет природу и историческое и художественное наследие Нации».

### Религия

Это также важный институт духовно-культурной жизни общества. Как система мировоззренческих представлений и верований, религия служит объединяющим началом для людей и даже государствообразующим фактором.

Религия обычно тесно связана с церковью, которая представляет собой большей частью иерархическую структуру, лишенную демократических признаков и предназначенную для удовлетворения религиозных потребностей верующих.

Воздействие религии и конституционного права чаще всего осуществляется в виде конституционно-правового регулирования отношений между государством и церковью. При этом обычно в той или иной форме провозглашается отделение церкви от государства.

**Конституционное право гарантирует равноправие вероисповеданий и особо защищает религиозные меньшинства.**

### 1.4.5. Политические отношения

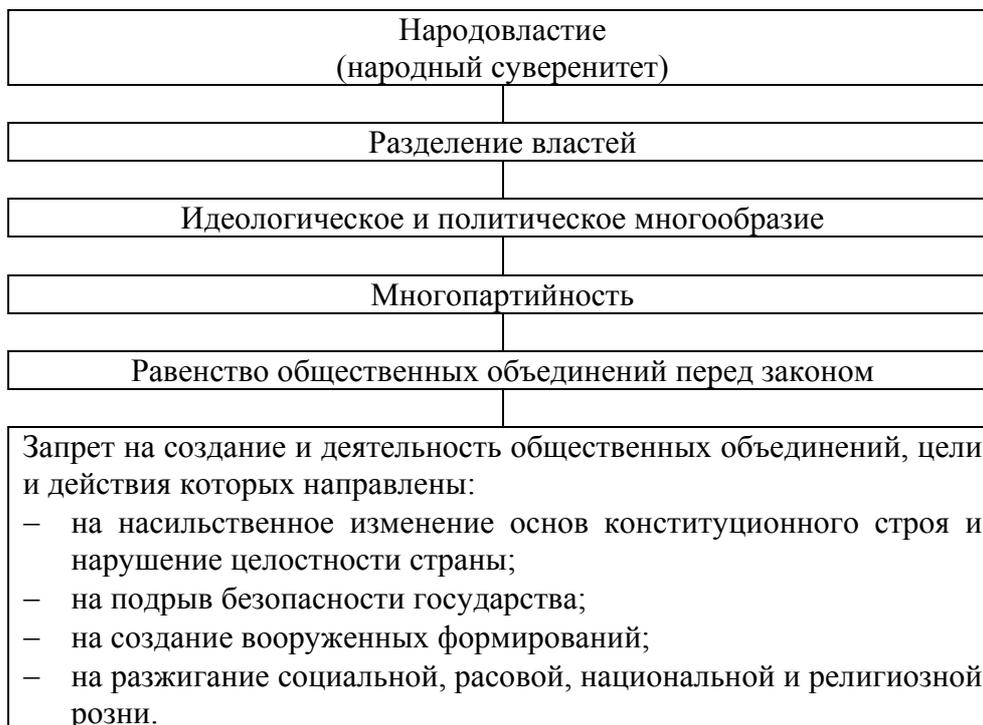
#### Политическая власть и политическая система (см. схему 39)

Политические отношения, образующие в своей совокупности политическую систему, – это отношения, связанные с функционированием политической власти в обществе, концентрированным выражением которой является государственная власть.

Власть – это такое общественное отношение, которое характеризуется способностью и возможностью одних людей или групп (властвующих) добиваться осуществления своей воли над другими людьми или группами (подвластными). Данное отношение наблюдается в самых различных общностях людей – от всего общества в целом до семьи, дружеской компании и т.п. В семье, компании власть лидера никак не оформлена и опирается исключительно на его личный авторитет. В коммерческой фирме власть главы ее получает известное оформление и опирается на его долю в капитале. Власть руководителей партии, профсоюза и т.п. общественного объединения обычно также оформлена и опирается, помимо авторитета личного, на соответствующим образом выданное уполномочие членов общественного объединения.

## Схема 39

## Конституционные основы политической системы



Политическая власть – это власть определенной группы людей (элиты) над всем обществом, характеризуемая использованием в случае неповиновения насильственных принудительных средств. Осуществляется политическая власть через посредство ряда политических институтов, регулируемых обычно в той или иной мере конституционным правом. Главный из них – это государство, власть которого легитимно (законно) распространяется на все общество и которое обладает монополией на применение в установленных случаях, установленными способами и в установленной степени физического насилия к подвластным. В демократических странах важным таким институтом является также система местного самоуправления.

Государство и система местного самоуправления в совокупности своей составляет институт публичной власти. В осуществлении политической власти также участвуют правящие партии и близкие к ним иные общественные объединения. Велико также воздействие и со стороны средств массовой информации.

Все эти институты образуют институциональный костяк политической системы – механизм осуществления политической власти.

Политические институты и нормы, регулирующие отношения между этими институтами, признаются в качестве компонентов политической системы. Институты – это структурная характеристика политической системы, а нормы отношений – функциональная. Правовой статус институтов и правовые нормы отношений между ними обычно в той или иной степени входят в предмет конституционного права.

### Политический процесс

Это порядок функционирования политической системы, ее институтов, включая взаимоотношения между ними. Следует отметить, что это лишь частично юридический процесс. «Политический процесс» охватывает самые различные формы, способы и направления политической деятельности самых различных субъектов. Регулируется он как нормами права, так и разнообразными писаными и неписаными неправовыми нормами, а подчас вообще ничем не регулируется.

Толчок политической деятельности людей и их групп дают их социальные потребности. Будучи осознаны, эти интересы превращаются в потребности. Как только субъект осознает, что для удовлетворения интереса необходимо какое-то использование публичной власти, а для этого на нее нужно соответствующим образом воздействовать, интерес приобретает политический характер. Удовлетворение интереса либо осознание ошибочного его понимания или невозможности реализовать влечет прекращение данной политической деятельности или замену ее другой. Из совокупности такой деятельности субъектов политической жизни и складывается общий политический интерес.

Правовое, прежде всего конституционно-правовое, регулирование получает преимущественно та часть политического процесса, в которой прямо участвуют носители публичной власти. Политический процесс в этой части становится процессом юридическим и имеет четко выраженные стадии. Можно констатировать, что и судебный процесс по делам публичного права есть тоже проявление политического процесса. Основные принципы различных видов юридического процесса обычно устанавливаются конституциями, а подробное регулирование осуществляется законами и иными актами. Основное место в политическом процессе занимают партии и общественные объединения. Их характеристика дается в схемах 40, 41, 42 и 43.

### Политическая и правовая культура

Культура общества вообще представляет собой единство материальных и духовных сторон его жизни. Это в полной мере относится к политической и правовой культуре как проявлениям общей культуры общества в определенных сферах жизни.

Материальная культура – это предметы, созданные или приспособленные для функционирования политических и правовых институтов.

Например, вряд ли можно представить парламент, эффективно действующий вне специального здания, где есть залы для заседаний, кабинеты, оборудование и т.д. Но материальная культура в данной сфере при всей своей важности и необходимости имеет все же подчиненное значение. Главное – культура духовная, высокоразвитое политическое и правовое сознание. Можно выделить два уровня этого сознания. Верхний уровень – это политическая и правовая идеология. Нижний уровень – это политическая и правовая психология. Между обоими уровнями существует известная взаимосвязь, но применительно к отдельным людям и их группам, порой весьма значительным, достаточно часто наблюдается противоречие.

Схема 40

### Общественные объединения (обобщенный вариант)

Общественное объединение – добровольное формирование, возникшее в результате свободного волеизъявления граждан, объединившихся на основе общности интересов, является некоммерческим юридическим лицом.



Схема 41

### Взаимоотношения государства и общественных объединений (обобщенный вариант)

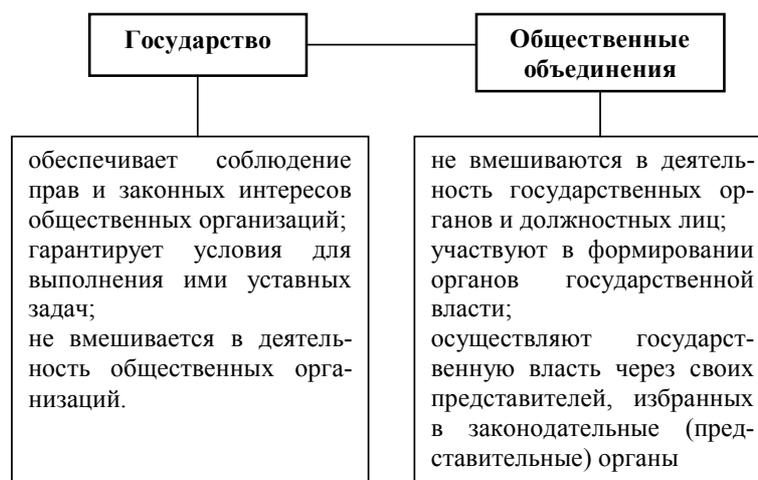


Схема 42

### Образование общественных объединений и прекращение их деятельности

Право на объединение является неотъемлемым правом человека и гражданина, провозглашенным Всеобщей декларацией прав человека и гражданина и закрепленным в конституциях

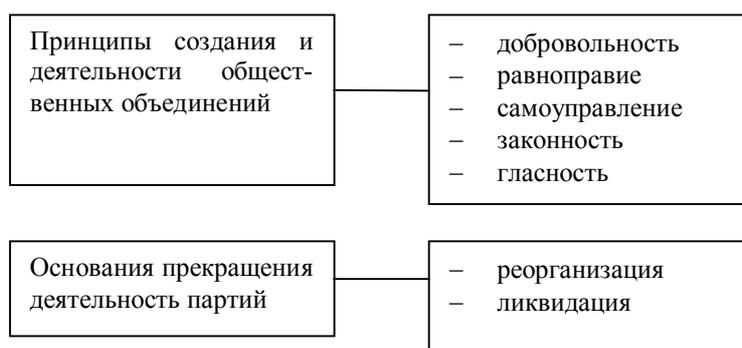
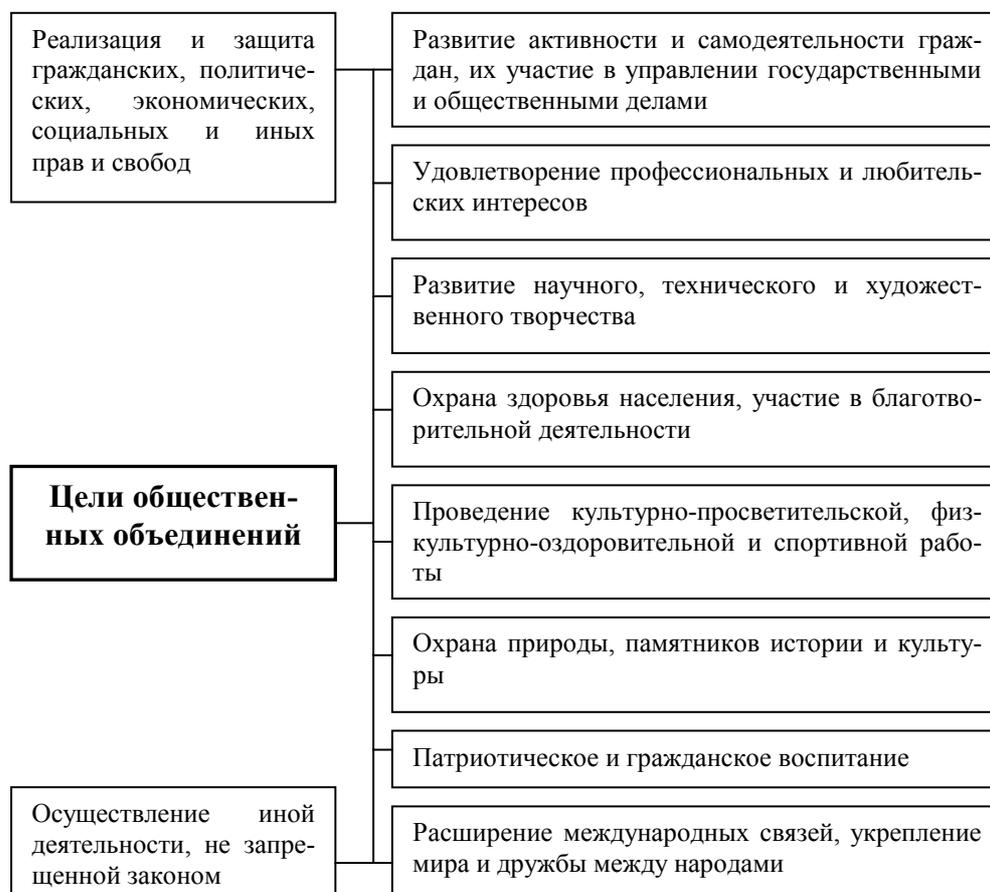


Схема 43

### Цели общественных объединений (обобщенный вариант)



Политическая и правовая культура – явление сложное не только с точки зрения уровней их в сознании человека, но и потому, что различается в зависимости от исторических условий жизни конкретного общества и его составных частей. Необходимо поэтому говорить о существовании различных субкультур.

Например, заметны различия и в политической и правовой культуре государств, население которых в своей массе исповедует христианскую или мусульманскую религию, восприняло англо-саксонскую или романскую правовую систему. Политическое и правовое поведение отдельных людей зачастую определяется их принадлежностью к той или иной общественной группе, разделяемыми этой группой ценностями. Имеются даже субкультуры преступных сообществ.

Таким образом, политическая и правовая культура общества, отражающая достигнутый им уровень социально-экономического, политического и духовно-культурного развития, есть неременное условие действительности и результативности конституционного права.

### **Политический режим**

Этим понятием обозначается система приемов, методов, форм, способов осуществления политической (включая государственную) власти в обществе.

Политическим режимом обуславливается присущий тому или иному периоду жизни страны порядок политических отношений, степень политической свободы, образ правления. Это функциональная характеристика власти. Она не может не отражаться на правовых формах государства и его отношений с обществом и отдельным человеком, урегулированных, прежде всего, конституционным правом, однако нередко именно политическим режимом выступает как причина фиктивности соответствующих правовых положений, содержание которых выхолащивается практикой осуществления государственной власти или которые этой практикой нарушаются.

**Демократический политический режим** характеризуется высокой степенью политической свободы, реальным существованием политических и правовых институтов, позволяющих ему оказывать влияние на государственное управление обществом. Политическая элита обычно довольно узка, однако она опирается на широкую социальную базу.

Политическая деятельность или заинтересованность в условиях экономически и социально высокоразвитого общества, как правило, не является средством улучшения благосостояния. Оно зависит от места человека в гражданском обществе, определяемое его экономической активностью.

Демократический режим обычно находит отражение в конституциях и законах, регулирующих развитие формы участия в политической жизни: институты представительной и непосредственной демократии, гарантированные гражданские и политические права и свободы, независимые средства массовой информации, партийный плюрализм, разделение властей, широкое самоуправление, гарантии для меньшинств и т.п. Органы публичной власти прибегают к силовым методам лишь в исключительных случаях. Бывает, что конституция менее демократична, чем реально существующий в стране политический режим.

Например, Конституция Франции дает Президенту Республики широкие возможности для осуществления вполне законным образом личной власти, однако французские президенты этими возможностями не пользуются, предпочитая демократические методы правления.

**Либеральный режим** был характерен для развитых стран в XIX в. и сейчас наблюдается в ряде развивающихся стран, приблизившихся к развитым (Индия, Филиппины).

Этот режим отличается высокой степенью политической свободы, однако вследствие культурной отсталости большинства общества реально пользоваться демократическими политическими институтами могут сравнительно немногие. Государству приходится прибегать к различным формам принудительного воздействия, ибо социальная база правящей элиты довольно узка. Низкий уровень жизни многочисленных слоев общества порождает склонность к насильственным действиям для достижения своих социальных целей. Поэтому демократические институты функционируют как бы на поверхности общественной жизни, пуская лишь отростки в толщину общества.

В конституционном праве это получает отражение в виде более или менее значительных ограничений демократии, оставляющих органам и должностным лицам публичной власти довольно значительное поле для действия по усмотрению.

**Авторитарный режим** характеризуется полным или почти полным отсутствием на деле демократических правовых отношений. Оппозиция либо прямо запрещается, либо ставится в такие условия, которые не позволяют ей нормально функционировать. Публичная власть широко прибегает к средствам подавления, администрирования. Самоуправление практически отсутствует. Выборы и референдумы, если и проводятся, то под контролем властей. Формальным характером отличается и разделение властей, даже если оно и провозглашено конституционно. Реально все функции власти сосредотачиваются в руках диктатора (президента, премьер-министра ли монарха) или правящей олигархии. Разновидность авторитарного режима составляют разного рода военные диктатуры.

Предел авторитаризма образует тоталитарный режим. Если обычный авторитарный режим довольствуется контролем над поведением граждан, то тоталитаризм претендует на контроль над мыслями, стремится воспитать все население как биороботов, готовых послушно выполнять любые указания властей и верящих, что власть – их собственная, действующая им только на благо. Для всеохватывающего овладения обществом используется такой политический институт, как государственная «партия», проникающая во все ячейки общества, включая семью, и подчиняющая их изнутри политике режима. Свое законченное выражение тоталитаризм получил в виде фашистского (нацистского) и коммунистического («социалистического») государства. Декларируемое равноправие граждан на деле оборачивается в условиях тоталитарного режима сложной системой дискриминации и привилегий, которые подчас, как при феодализме, зависят не от деятельности человека, а от того, где или кем он был рожден.

Государственное право таких стран часто не скупится на провозглашение многочисленных прав граждан и трудящихся, но реального значения эти права и свободы приобрести не могут, и поскольку отсутствие

<b>1.4. Конституционно-правовые основы гражданского общества</b>	<b>Для замечаний</b>
<p>независимого суда лишает их какой бы то ни было защиты, а требования законодательства к осуществлению прав и свобод только в интересах «строительства социализма» выхолащивает их гуманное содержание. Конституции в условиях тоталитарного режима – не более чем вывеска, призванная замаскировать действительные политические отношения, но никак не источник права.</p> <p>Можно установить определенную зависимость между уровнем социально-экономического развития общества и политическим режимом. Чем выше этот уровень, тем демократичнее режим. Но это, конечно, лишь тенденция, которая в конкретных странах в отдельные периоды их истории может нарушаться.</p>	

**1.4. Конституционно-правовые основы гражданского общества**

**Тренировочные задания**

**Ответ/Решение**

1. Какие основы экономической политики закрепляются в современных Конституциях?

2. Какие основы гражданского общества закрепляются в современных Конституциях?

3. В чем различие между политической партией и политическим общественным движением?

1.5. Формы государства	Для замечаний
<p style="text-align: center;"><b>1.5. Формы государства</b></p> <p style="text-align: center;"><b>1.5.1. Формы правления</b></p> <p>Форма государства, государственная форма – понятие теории государства. В конституционном праве изучают не форму в целом, а ее составные части: форму правления и государственного устройства.</p> <p><b>Классификация форм правления.</b> Форма правления – одна из составных частей формы государства. Издавна принято различать две основные формы правления – монархию и республику. В монархии во главе государства стоит лицо, получающее и передающее по наследству свой пост и особый почетный титул (короля, императора и т.д.), а в республике глава государства избирается на определенный срок (см. схему 44).</p> <p>Однако в демократических странах вовсе не всегда именно главе государства принадлежит верховная власть, не всегда он правит. В этих странах верховная власть, как правило, осуществляется целой системой высших органов, включающих главу государства, правительство, парламент, причем отношения между данными органами могут строиться по-разному, например, в США (см. схему 45) полномочия Президента очень значительные. Поэтому при изучении конституционного права зарубежных стран обычно не ограничиваются делением на монархии и республики, но выделяют определенные виды монархии и республики.</p> <p>В рамках монархической формы правления принято различать абсолютную монархию, в которой монарху принадлежит неограниченная власть, и монархию конституционную, в которой власть монарха на основе конституции ограничена. Конституционную монархию, в свою очередь, принято подразделять на монархию дуалистическую, в которой конституция предусматривает обязательное участие парламента в издании законов, но дает монарху право назначать и смещать министров по своему усмотрению, и монархию парламентарную, в которой конституционные нормы наряду с неперменным участием парламента в законодательстве предусматривают еще обязанность монарха удалить в отставку министров, потерявших доверие парламента.</p> <p>В рамках республиканской формы правления принято различать президентскую республику, в которой, согласно конституции, законодательная власть принадлежит парламента, а министры занимают свои должности, пока это угодно выборному главе государства – президенту республики, и парламентарную республику, в которой законы принимаются парламентам и министры занимают свои должности, пока это угодно не президенту республики, а парламента.</p> <p>Однако в настоящее время в конституциях некоторых стран появились нормы, которые не соответствуют признакам, характерным для какого-то одного вида монархии или республики в приведенной выше классификации форм правления. Для того чтобы «подключить» к этой классификации и системы, в которых взаимоотношения высших органов строятся на несколько иных началах, ряд ученых вводят понятие «смешанных» форм правления, т.е. стараются своеобразие системы высших органов таких государств свести к сочетанию черт, характерных для разных и классических форм правления.</p>	

## Схема 44

## Президентские, полупрезидентские, парламентские республики, парламентские монархии в современном мире

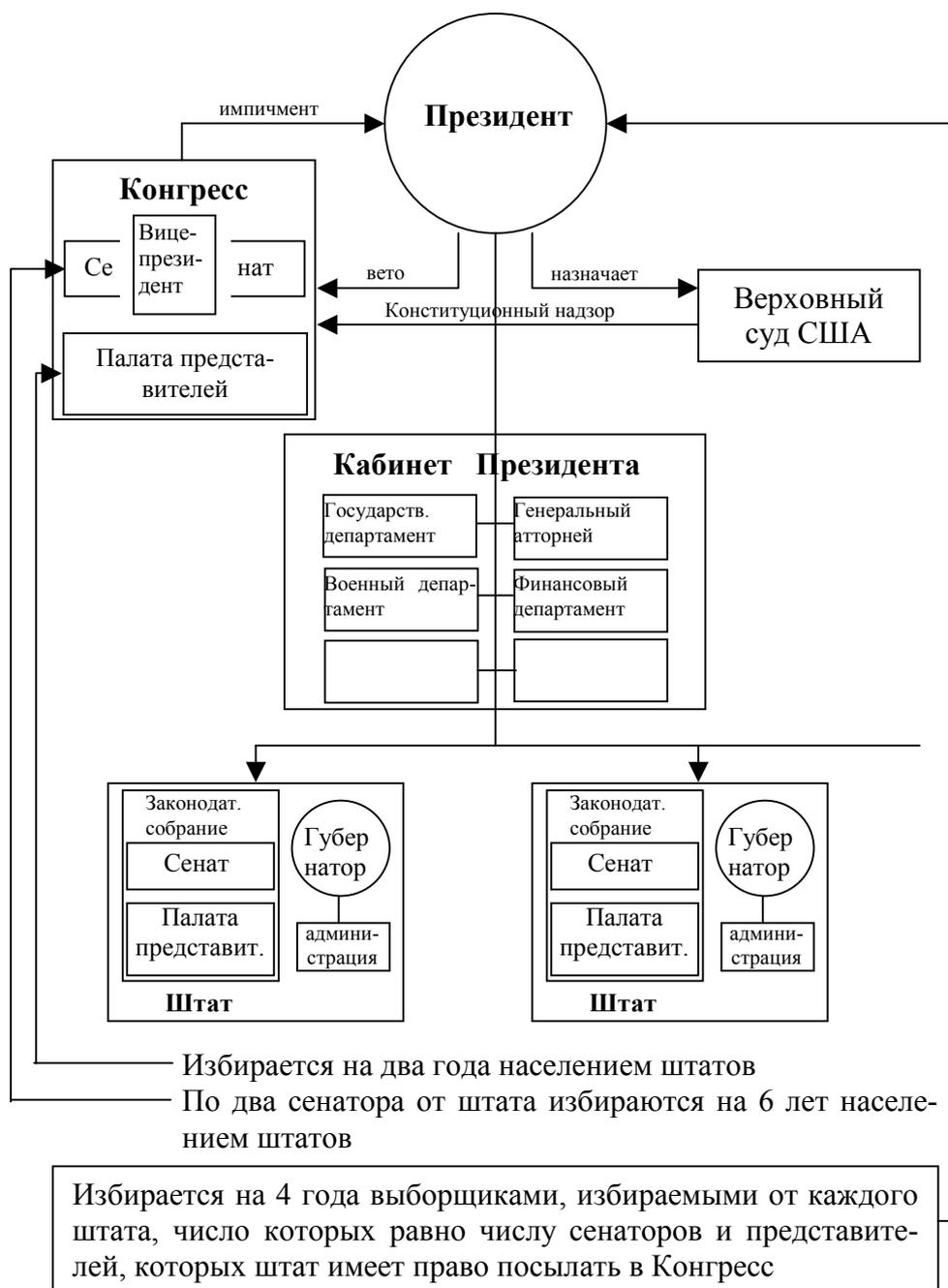
Президентские республики		Полупрезидентские республики	Парламентарные республики	Парламентские монархии
США	Конго	Франция	ФРГ	Великобритания
Мексика	Ангола	Италия	Австрия	Швеция
Аргентина	Заир	Португалия	Греция	Япония
Бразилия	Кот-д'Ивуар	Турция	Швейцария	Бельгия
Уругвай	Сенегал	Финляндия	Ирландия	Дания
Перу	Гана	Польша	Исландия	Норвегия
Эквадор	Кения	Чехия	Венгрия	Нидерланды
Венесуэла	Танзания	Болгария	Словакия	Люксембург
Чили	Замбия	Румыния	Латвия	Испания
Парагвай	Мозамбик	Сербия	Израиль	Канада
Колумбия	Мадагаскар	Литва	Индия	Австралия
Боливия	Бенин	Эстония	Кабо-Верде	Новая Зеландия
Суринам	Бурунди	Украина	Вануату	
Сальвадор	Малави	Азербайджан		
Гватемала	Зимбабве	Армения		
Гондурас	Ботсвана	Молдова		
Панама	Гвинея	Монголия		
Коста-Рика	Джибути	Тайвань		
Республика Корея	Коморские острова	Пакистан		
Доминиканская республика	Мали	Ливан		
Никарагуа	Нигерия			
Кипр	Руанда			
Сирия	Того			
Ирак	Уганда			
Бангладеш	Центрально-Африканская Республика			
Филиппины	Чад			
Индонезия	Экваториальная Гвинея			
Египет	ЮАР			
Алжир	Камерун			
Тунис	Габон			
Гамбия				
Сейшельские острова				
Нигерия				

<sup>1</sup> В таблицу включены не все современные страны, поскольку политическая система многих новообразовавшихся государств находится в процессе становления.

Недостаток приведенной выше классификации форм правления состоит еще и в том, что она ограничивается классификацией правовых норм, не обращая внимания на то, что конституционные нормы по-разному «срабатывают» в разных социально-политических условиях (особенно при разном политическом режиме). Поэтому за пределами классификации остаются, например, особенности республики при авторитарном режиме и т.д.

Схема 45

## Государственный строй США по Конституции 1787 г.



**Абсолютная монархия.** При абсолютной монархии (абсолютизме, неограниченной монархии, самодержавии) вся полнота верховной власти юридически принадлежит одному монарху: он имеет право единолично издавать законы, назначать и смещать министров по своему усмотрению и т.д. При абсолютизме нет ни конституционных актов, ограничивающих полномочия монарха, ни избираемого населением парламента, участие которого в издании законов и контроле над управлением было бы обязательным.

Обычно абсолютную монархию рассматривают как форму правления, свойственную феодальному государству. Однако она и сейчас существует в Саудовской Аравии, Катаре, Омане и семи княжествах Персидского залива, вошедших в состав Объединенных Арабских Эмиратов (ОАЭ), хотя все эти государства уже нельзя признать феодальными.

**Парламентская (конституционная) монархия** – представляет собой тот вид монархии, который наиболее приспособлен к потребностям рыночного развития и демократического режима. При этой форме правления монарх остается главою государства, но не может принимать участие в деятельности правительства. Законы обязательно должны быть приняты парламентом, а правительство для того, чтобы находиться у власти, должно пользоваться доверием парламента (обычно требуется доверие одной нижней палаты парламента). Политически это означает, что правительство в парламентарной монархии формируется той партией или теми партиями, которые располагают большинством мандатов в нижней палате парламента.

В каждой отдельной стране парламентарная монархия имеет свои особенности, касающиеся полномочий монарха, процедуры образования правительства, расстановки и соотношения сил партий в парламенте и др. Хотя конституции ряда парламентарных монархий (Бельгия, Дания, Люксембург, Нидерланды, Норвегия) наделяют монарха обширными полномочиями, он в силу установившихся правовых обычаев, обязан осуществлять эти полномочия не иначе, как по указанию («совету») министров. Даже обладая правом назначения министров, монарх может проявить инициативу в подборе главы правительства, премьер-министра только тогда, когда в нижней палате парламента ни одна из партий не располагает большинством мест, и поэтому в палате нет общепризнанного лидера большинства (ситуация, обычная для Бельгии и Нидерландов); если же большинство мест в палате принадлежит одной партии, монарх просто обязан назначить премьер-министром лидера этой партии (ситуация, обычная для Великобритании). В некоторых странах (Япония, Швеция) сама Конституция прямо лишает монарха полномочий, касающихся управления государством. Характеризуя роль монарха в парламентарной монархии, нередко поэтому говорят, что он «царствует», но не управляет. Тем не менее то или иное влияние на государственные дела монарх обычно оказывает и в парламентарной монархии.

Ряд бывших британских владений, завоевав независимость, продолжают признавать главою своего государства британского монарха, но фактически в каждой из этих стран функции главы государства осуществляет от имени британского монарха генерал-губернатор – должностное лицо, пост которого не является наследственным. Он назначается британским монархом по предложению правительства соответствующей страны (Канада, Австралия, Новая Зеландия и др.).

**Президентская республика.** Исторически республиканская форма правления в демократических странах возникла раньше всего в виде президентской республики в США. Юридически ее отличительными чертами служит то, что министры смещаются по усмотрению выборного главы государства, Президента республики, поскольку Парламент, будучи наделенным законодательными полномочиями и определенными полномочиями по контролю над управлением, не имеет права требовать отставки не угодных

ему министров. Политически это означает, что в президентской республике правительство формируется партией (или блоком партий), победившей на президентских, а не на парламентских выборах, а Президент выступает в роли лидера правящей партии.

В президентской республике вполне возможна такая ситуация (ее называют «разделенным правлением»), когда правительство сформировано одной партией, а в парламенте большинство мест принадлежит оппозиционным партиям; в США, Венесуэле, Коста-Рике подобная ситуация имела место неоднократно. В Мексике же ситуация «разделенного правления» практически исключена, поскольку одна из партий, Институционно-революционная партия, намного превосходит по своему влиянию другие партии и всегда побеждала как на президентских, так и на парламентских выборах.

В президентской республике обычно нет должности премьер-министра, так как функции главы государства и главы правительства выполняет одно и то же лицо – президент.

Глава государства в президентской республике чаще всего избирается непосредственно населением. Но это нельзя рассматривать как признак данной формы правления: в США, например, Президент избирается косвенными выборами, а в том случае, если ни один кандидат не получил абсолютного большинства голосов выборщиков, — нижней палатой парламента.

**Парламентарная республика.** Юридически парламентарная республика отличается от президентской, во-первых, тем, что парламент наделен не только законодательными полномочиями, но и правом назначать или отправлять в отставку правительство, выразив правительству вотум недоверия, и во-вторых, тем, что президент республики является только главою государства, но не главою правительства. Политически это означает, что правительство формируется партией (или партиями), победившей на парламентских выборах, а президент не выступает в роли лидера правящей партии (он вообще может быть избран при поддержке совсем других партий) и поэтому лишен возможности направлять деятельность правительства. Руководит правительством другое лицо, обычно называемое премьер-министром (официальные наименования бывают разными).

Президент в парламентарной республике нередко наделяется широкими полномочиями, но осуществлять их он может лишь по предложению («совету») правительства. Так обстоит дело в Италии, ФРГ, Австрии, Ирландии, Индии и т.д. Но это не значит, что его роль в государстве незначительна. Доказательством обратного, во-первых, служит та острая борьба партий, которая обычно сопровождает президентские выборы в Италии, ФРГ, Австрии и других странах. Во-вторых, иногда те или иные вопросы президент решает самостоятельно. В Италии за ним признается право самому назначать некоторых должностных лиц, в ФРГ и Ирландии при определенных обстоятельствах отклонять просьбу правительства о роспуске нижней палаты.

Избирается президент в парламентарных республиках по-разному, но общим является то, что партия, победившая на президентских выборах, не занимает положения правящей партии.

**«Полупрезидентские» республики.** В некоторых республиках, с одной стороны, признается необходимость доверия парламента для образования и деятельности правительства, и главою правительства считается не президент, а премьер-министр, но, с другой стороны, президенту республики предоставлена настолько значительная личная власть, что отношения между высшими органами государства фактически строятся не так, как в парламентской республике. По мнению одних ученых, в таких республиках (Франция, Финляндия и ряд др.) элементы парламентской республики сочетаются с элементами президентской, другие ученые условно называют такие республики «полупрезидентскими». Но следует иметь в виду, что какого-то единого стереотипа «полупрезидентской» республики не существует.

Во Франции Конституция 1958 г. предоставила Президенту право единолично решать ряд важных государственных дел.

В Финляндии Президент не играет роли лидера парламентского большинства, но за ним признается право направлять внешнюю политику государства и самостоятельно решать некоторые другие вопросы. Влияние Президента на образование правительства здесь гораздо меньше: оно, как правило, формируется партиями, располагающими большинством мест в парламенте. Аналогичные формы республики установились во многих странах Восточной Европы, в частности в России.

### 1.5.2. Формы государственного устройства

**Классификация форм государственного устройства.** По форме государственного устройства (т.е. способу территориально-политической организации) зарубежные страны принято делить на унитарные и федеративные (см. схемы 46 и 47). Среди стран с унитарной формой государственного устройства есть страны с однонациональным составом населения (Франция, Швеция, Норвегия и др.) и страны с многонациональным составом (Великобритания, Бельгия, Шри-Ланка и др.). Среди федераций тоже есть как страны с многонациональным составом населения (Швейцария, Канада, Индия), так и страны с однонациональным составом (Австрия, ФРГ, Австралия и др.).

Главной проблемой государственного устройства является не проблема национальных взаимоотношений, а проблема централизации или децентрализации государства. Федерация, с этой точки зрения, рассматривается просто как форма максимальной децентрализации государства.

**Унитарное государство** – единое государственное образование, отдельные части которого могут обладать автономией.

**Федерация** – союзное государство относительно самостоятельных субъектов федерации.

**Конфедерация** – союз государств для достижения определенных целей.

Централизация предполагает назначение центральными органами тех органов, которые управляют составными частями государства, децентрализация – формирование органов, управляющих составными частями государства, независимо от центральных органов.

Схема 46

### Понятие и формы государственного устройства

Государственное устройство – это государственное и административно-территориальное устройство страны, выражающееся в ее государственно-территориальном делении на составные части и во взаимоотношениях их с государством в целом (в федеративных государствах).

### Виды государственного устройства

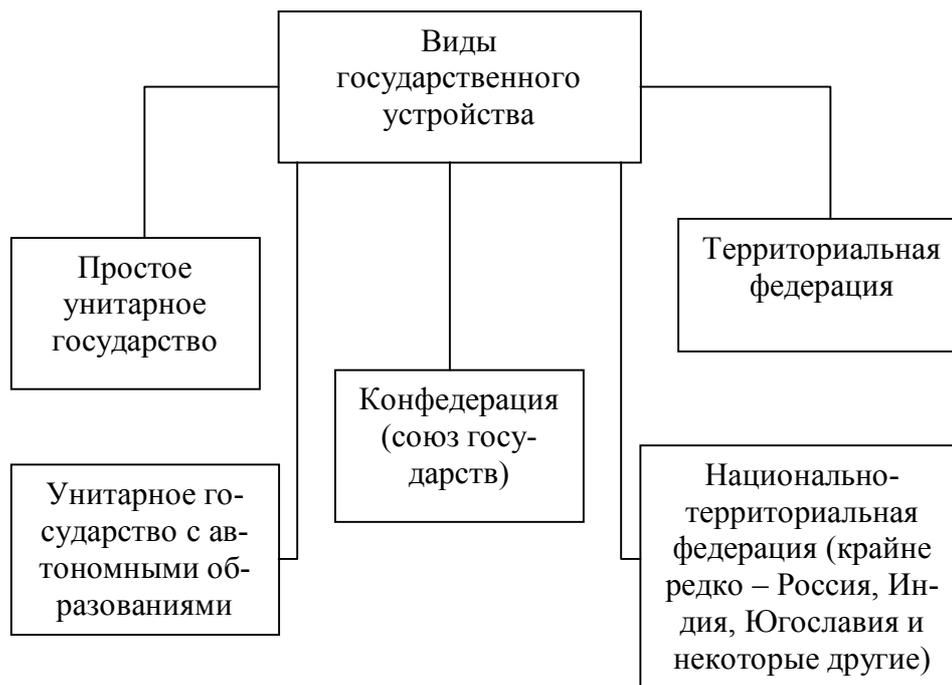


Схема 47

### Формы государственного устройства

Признаки	Унитарное	Федерация	Конфедерация
Конституция	Единая	Кроме общей, субъекты федерации издают свои конституции	Общей конституции нет
Высшие органы власти	Единые	Двухпалатный парламент	Полномочия минимальны
Гражданство	Единое	Единое, субъекты могут иметь подсистемы	Единство минимальное
Система права	Единая	Единая, субъекты федерации могут иметь подсистемы	Единой нет
Территория	Единая	Состоит из территорий субъектов федерации, но охрана границ единая	Территория не объединена
Валюта	Единая	Единая	Единой нет

Централизация всегда означает навязывание воли центра составным частям государства и, естественно, что она легче всего обеспечивается путем назначения из центра должностных лиц, не зависящих от местного населения и поэтому осуществляющих управление соответствующей частью государства, игнорируя соотношение сил партий в данной местности. Вместе с тем практика показывает, что центральные органы современных государств навязывают свою волю региональным органам не только путем назначения своих специальных агентов власти, но и другими путями. Децентрализация имеет демократический характер: она требует, чтобы региональным органам была предоставлена самостоятельность при решении государственных вопросов и чтобы эти органы избирались местным населением и в силу этого были вынуждены учитывать в своей деятельности соотношение сил партий в данной местности.

**Разновидности унитарной формы государственного устройства.** Государство считается унитарным (слитным, простым), если ни одна из частей этого государства не имеет статуса государственного образования. В таком государстве есть только одна конституция, одно гражданство, одна система высших органов. Органы, действующие в том или ином подразделении унитарного государства, рассматриваются как местные государственные органы. Составные части унитарного государства чаще всего имеют статус единиц административно-территориального деления: они управляются на основе законов, принятых центральными органами, их территория может быть изменена простым общегосударственным законом без согласия местных органов и местного населения.

Разновидности унитарного государственного устройства различают в зависимости от того, как юридически строятся отношения между центральными и региональными органами государства – на началах централизации или на началах децентрализации. Юридический фасад этих отношений, однако, далеко не всегда отражает их реальный характер. Учитывая это, можно разграничить две разновидности унитарных государств – государства децентрализованные и государства централизованные. К **децентрализованным** относятся такие унитарные государства, в которых региональные органы формируются независимо от центральных органов, поэтому юридически отношения между ними строятся на началах децентрализации.

Децентрализованными унитарными государствами являются Великобритания, Новая Зеландия, Япония. К **централизованным** относятся такие унитарные государства, в которых подчинение региональных органов центру осуществляется при посредстве должностных лиц, назначаемых из центра. Централизованными являются, в частности, Франция, Нидерланды, Норвегия, Швеция, Финляндия и др. Конечно, степень и даже формы централизации отнюдь не одинаковы и в странах второй группы; в Швеции, например, на региональном уровне кроме должностных лиц, назначенных из центра, действуют также выборные органы, а в Финляндии выборных органов на таком уровне нет. После ликвидации в 1980-х гг. института префекта и замены его комиссаром республики степень централизации во Франции понизилась.

**Федерации как государства сложные** (см. схемы 48 и 49). Федерации рассматриваются как сложные государства потому, что они состоят

из частей, которые сами признаются государственными образованиями. Входящие в состав федерации государственные образования принято называть субъектами федерации, так как они считаются полноправными членами союзного государства.

Схема 48

**Принципы федеративного устройства  
(обобщенный вариант)**

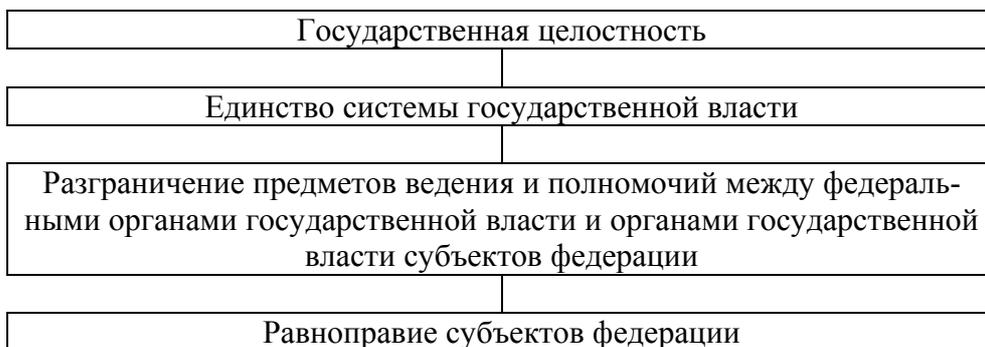


Схема 49

**Государственно-правовые признаки федеративного государства**



Признание субъектов федерации государственными образованиями находит выражение, в первую очередь, в том, что чаще всего они официально называются штатами (т.е. если переводить буквально, - государствами). Таково название субъектов федерации в США, Мексике, Бразилии, Венесуэле, Австралии, Индии, Малайзии. В некоторых федеративных государствах субъекты федерации, однако, официально называются не штатами, а иначе: в ФРГ и Австрии – землями, в Швейцарии – кантонами и полукантонами, в Аргентине и Канаде – провинциями.

Наличие у субъектов федерации статуса государственных образований подчеркивается часто также тем, что они имеют право принимать **собственные конституции**, положения которых, однако, не могут противоречить положениям федеральной конституции. Но эта черта свойственна не всем федерациям: провинции Канады, штаты Венесуэлы и большинство штатов Индии собственных конституций не имеют.

О признании субъектов федерации государственными образованиями свидетельствует и то, что им предоставляется во многих федерациях право устанавливать помимо федерального **свое гражданство**. Однако и эта черта имеет место не во всех федерациях: в Канаде, Венесуэле, Индии и Малайзии в конституционном порядке предусмотрено только одно федеральное гражданство.

Признаком федеративной формы государственного устройства является создание в составе союзного парламента особой «федеральной палаты» как органа равного представительства субъектов федерации, но в некоторых федерациях «федеральная палата» создается на началах неравного представительства субъектов федерации (ФРГ, Канада, Индия).

Во всех без исключения федерациях признание за субъектами федерации статуса государственных образований находит выражение в том, что субъекты федерации всегда имеют собственные **высшие** (а не только местные) государственные органы – законодательные, правительственные, судебные. Наличие в федерации двух систем высших органов – системы высших органов федерации в целом и системы высших органов субъектов федерации – всегда делает необходимым размежевание компетенций (в особенности законодательных полномочий) между федерацией в целом и субъектами федерации.

Способы размежевания компетенции, применяемые в федерациях, довольно разнообразны. В одной группе федераций (США, Швейцария, Канада, Бразилия, Аргентина, Венесуэла, Мексика) конституции устанавливают две **сферы компетенции** – сферу **исключительной компетенции федерации**, которая охватывает вопросы, отнесенные к ведению одних только федеральных органов, и сферу **исключительной компетенции субъектов федерации**, которая охватывает вопросы, отнесенные к ведению одних только органов субъектов федерации. В другой группе федераций (ФРГ, Индия, Малайзия) конституции предусматривают **три сферы компетенции** – кроме двух указанных выше, еще сферу **конкурирующей (совпадающей) компетенции**, которая охватывает вопросы, отнесенные к ведению как федеральных органов, так и органов субъектов федерации; если же федеральный закон и закон субъекта федерации по-разному регулируют один и тот же закон в рамках сферы конкурирующей компетенции, действует федеральный закон (принцип **федерального приоритета**).

Встречаются и более сложные способы размежевания компетенции. В Австрии, например, разграничиваются: а) сфера, охватывающая вопросы, по которым и законодательством, и исполнением законов ведают только федеральные органы; б) сфера, охватывающая вопросы, по которым законодательством ведают федеральные органы, а исполнением законов – органы земель; в) сфера, охватывающая вопросы, по которым органы федерации устанавливают основы законодательства, а органы земель издадут законы, конкретизирующие эти основы, и исполняют изданные законы; г) сфера, охватывающая вопросы, по которым и законодательство, и исполнение законов отнесено исключительно к ведению органов земель.

Содержание каждой сферы компетенции определяется тоже по-разному. Один способ заключается в том, что в тексте федеральной конституции (или приложения к ней) прямо перечисляются вопросы, отнесенные к той или другой сфере компетенции (полномочия, определенные таким способом, иногда называют «перечисленными полномочиями»). Другой способ сводится к тому, что все вопросы, не перечисленные в качестве относящихся к другой или к другим сферам компетенции, объявляются входящими в данную сферу компетенции (полномочия, определенные таким способом, обычно называют «остаточными полномочиями»). Иногда дополнительно к этим двум используется еще и третий способ – «негативный»: федеральная конституция перечисляет вопросы, которые органам субъектов федерации запрещается принимать к своему ведению.

**Система высших органов субъектов федерации.** Система высших органов субъектов федерации обычно строится по образцу системы высших органов данной федерации, хотя нередко допускаются и некоторые отступления от этого образца.

В тех федерациях, где система высших федеральных органов построена по образцу президентской республики, тот же образец и на уровне субъекта федерации положен в основу отношений между местным парламентом и местным единоличным носителем правительственной власти (обычно он называется губернатором). Такова система высших органов штатов в США, Мексике, Венесуэле, Бразилии. Непосредственно населением избираются не только члены местного парламента, но и губернатор. В своей деятельности губернатор не зависит от доверия местного парламента. Системы высших органов различных субъектов одной и той же федерации могут различаться тем, что законодательные органы могут быть однопалатными и двухпалатными, губернаторы могут быть наделены не совсем одинаковым объемом полномочий и т.д.

В тех федерациях, где система высших федеральных органов построена по образцу парламентарной республики или парламентарной монархии, этот же образец (с некоторыми отступлениями) используется и для основы взаимоотношений между региональным парламентом и органами «исполнительной власти» на уровне субъекта федерации. Так, в Австралии, Канаде, Индии и Малайзии население каждого субъекта федерации избирает местный парламент, а тот формирует ответственное перед ним местное правительство из представителей партии или партий, победивших на выборах в местный парламент; кроме того, в штате имеется еще должностное лицо, выполняющее на данном уровне функции «главы государства» (в Индии это назначаемый центральной властью губернатор, в Австралии и

1.5. Формы государства	Для замечаний
<p>Канаде – также назначаемый лейтенант-губернатор, в 9 штатах Малайзии – наследственный султан). В землях ФРГ и Австрии населением избирается местный парламент, который формирует ответственное перед ним местное правительство, но должностного лица, аналогичного главе государства, нет.</p> <p>В Швейцарии система высших органов большинства кантонов воспроизводит в основном ту систему, которая существует на федеральном уровне: в каждом таком кантоне избирается местный парламент (Кантональный Совет, или Большой Совет) и образуется не зависящий от его поддержки коллегиальный правительственный орган (Правительственный совет, Государственный совет, Малый Совет), но если члены федерального правительства избираются федеральным парламентом, то члены кантональных правительств избираются непосредственно населением.</p>	

**1.5. Формы государства**

**Тренировочные задания**

**Ответ/Решение**

1. Какое государство в Северной Америке является монархией?

2. Назовите виды государственного устройства:

3. Перечислите признаки федеративного государства:

**1.6. Конституционно-правовой статус главы государства****1.6.1. Общая характеристика конституционно-правового статуса главы государства**

Существенным звеном в механизме государственного управления обществом зарубежных стран является глава государства. Он как бы венчает всю систему органов власти и управления, и юридически ему в этой системе отводится первое место. Хотя следует сразу оговориться и отметить, что фактическая роль главы государства в большинстве случаев отнюдь не соответствует столь высокой букве закона. Юридически глава государства во многих зарубежных странах почти всемогущ и всемогущ, а практически может быть низведен до положения некоего символа, т.к. лишен реальных возможностей воздействовать на государственную политику. Это характерно для всех парламентарных государств, т.е. парламентарных монархий и парламентарных республик (Великобритания, Германия, Италия, Япония, Скандинавские страны и др.).

В подавляющем большинстве зарубежных стран функции главы государства поручаются единоличному органу. В зависимости от формы правления, это либо президент<sup>1</sup>, либо монарх<sup>2</sup>. Что касается народов, проживающих в государствах с монархической или республиканской формами правления, то они именуют себя соответственно подданными его или ее величества короля, императора, шейха и т.д., республик – гражданами.

Конституционное право зарубежных стран рассматривает обычно главу государства как носителя высшей исполнительной власти и как высшего представителя государства в сфере международных отношений. Так, ст. II (раздел I) Конституции США 1787 г. гласит: «Исполнительная власть осуществляется Президентом Соединенных Штатов Америки...». На широкие властные полномочия указывает и Конституция Испании 1978 г., в ст. 56 которой мы читаем: «1. Король является главой Испанского государства, символом его единства и постоянства. Он гарант правильного функционирования государственных институтов; осуществляет высшее представительство Испании в международных отношениях, особенно с нациями, с которыми она связана исторически, а также осуществляет функции, которые ему предоставлены Конституцией и Законом».

Как уже отмечалось выше, между теми широкими полномочиями, которыми наделяется глава государства конституцией, и той реальной ролью, которую он играет в общественно-политической жизни конкретной страны, нередко бывает разрыв (см. схему 50). Он зависит от ряда факторов и, прежде всего, от формы правления, политического режима и социально-политической обстановки в стране, от исторического этапа и уровня социально-экономического развития страны, от того положения, которое занимает глава государства в деловом мире своей страны, а у президентов – и от порядка их избрания. Более широкими и реальными властными полномочиями обладает глава государства тех стран, где он одновременно является носителем исполнительной власти и возглавляет правительство

<sup>1</sup> Президент – лат. praesidens – в букв. переводе – «сидящий впереди».

<sup>2</sup> Монарх – греч. monarchos: monos – «один» + archos – «правитель» – в буквальном переводе «единоличный правитель».

(США, Франция, Чехия). В гораздо меньшей степени его реальное воздействие и влияние на формирование государственной политики заметны в парламентных монархиях (Великобритания, Япония) и парламентных республиках (ФРГ, Италия, Венгрия). Однако нельзя данный тезис рассматривать как обязательную закономерность, поскольку на различных этапах исторического и социально-экономического развития зарубежных государств в зависимости от меняющихся методов осуществления власти один из вышеназванных факторов может иметь решающее значение, а другие – протекать в сглаженной форме. Так, в современной Испании, которая по форме правления является парламентной монархией, глава государства – король Хуан Карлос I занимает весьма заметное место в решении социально-экономических и политических проблем своей страны.

## Схема 50

**Полномочия главы государства при президентской, полупрезидентской, парламентной республиках и парламентских монархиях (обобщенный вариант)**

<b>Президентская республика</b>	<b>Полупрезидентская республика</b>	<b>Парламентарная республика (или монархия)</b>
Президент – глава государства и глава правительства.	Президент – глава государства, разделяет высшую исполнительную власть с главой правительства.	Президент (монарх) – глава государства. Исполнительная власть принадлежит главе правительства.
Правительство ответственно перед президентом и не ответственно перед парламентом.	Правительство ответственно перед парламентом и частично перед президентом. Президент не ответственен за действия правительства.	Правительство ответственно только перед парламентом. За действия правительства ответственен не президент (монарх), а глава правительства.
Президент назначает членов правительства.	Президент (монарх) назначает главу правительства, как правило, из числа лидеров наиболее влиятельных партийных политических фракций в парламенте и по рекомендации главы правительства назначает других членов правительства.	Президент (монарх) не может по собственному усмотрению уволить главу правительства.
Президент по собственному усмотрению увольняет членов правительства	Президент может уволить главу правительства при определенных условиях. По рекомендации главы правительства президент увольняет членов правительства	По рекомендации главы правительства президент (монарх) увольняет членов правительства.
Президент имеет право на законодательную инициативу или право вносить предложения по законодательству.	Президент имеет право вносить предложения по законодательству.	Президент (монарх) имеет право на законодательную инициативу, согласованную с правительством.
Глава государства обладает правом промульгировать законы, принятые парламентом.		
Президент имеет право «вето» на законы, принятые парламентом		Президент (монарх) не имеет права «вето» на законы, принятые парламентом
Президент имеет право по собственному усмотрению издавать указы, имеющие силу закона.	Президент имеет право издавать указы, получившие санкцию правительства.	Президент (монарх) имеет право отдавать распоряжения, согласованные с правительством

## 1.6. Конституционно-правовой статус главы государства

Для замечаний

### Продолжение схемы 50

Президент по должности является верховным главнокомандующим вооруженными силами	Президент (монарх) формально может быть верховным главнокомандующим, но фактически руководство вооруженными силами осуществляет министр обороны, подотчетный главе правительства.
Президент по своему усмотрению определяет внешнеполитический курс своего правительства.	Президент (монарх) представляет государство в сфере внешней политики и согласовывает свои действия с внешнеполитическим курсом правительства.
Президент имеет право на созыв внеочередной сессии парламента по своему усмотрению.	Президент (монарх) имеет (или не имеет) право на созыв внеочередной сессии парламента по своему усмотрению.
Президент имеет (или не имеет) право распускать парламент и назначать досрочные парламентские выборы.	Президент (монарх) имеет право распускать парламент и назначать досрочные парламентские выборы.
Президент имеет (или не имеет) право на проведение референдума по собственному усмотрению.	Президент (монарх) не имеет права на проведение референдума.
Президент имеет ограниченное или неограниченное право вводить чрезвычайное положение в стране.	Президент (монарх) не имеет права на введение чрезвычайного положения в стране
Глава государства имеет право помилования, награждений, предоставления гражданства и решения ряда других персональных дел.	
Президент является главой правящей партии и руководствуется ее курсом.	Президент (монарх) в своей деятельности не зависит от партий.

### 1.6.2. Глава государства – монарх

Институт главы государства своим появлением обязан абсолютной монархии.

Правда, современные монархии далеко не те, какими они являлись в эпоху средневековья. Во многих монархических государствах под влиянием демократических сил монархи в соответствии с нормами конституций были лишены своих широких прерогатив и за ними остались в основном представительские и церемониальные функции. Так, согласно Конституции Швеции 1974 г. король лишен права «вето», права выступать в парламенте с тронной речью (он лишь официально открывает сессии), а также назначать и увольнять членов правительства, судей и высших чиновников государственного аппарата. Принадлежавшие ему ранее функции главы исполнительной власти полностью переданы правительству.

Аналогичным ограничениям подвергаются полномочия глава государства Японии в соответствии с Конституцией 1947 г. Если Конституция

1889 г. провозглашала, что «император занимает престол на вечные времена и правит в силу своего происхождения» (ст. 1), что «личность императора священна и неприкосновенна» (ст. 26) и что он «глава империи, которому принадлежит суверенитет» (ст. 4), то в соответствии с Конституцией 1947 г. «император является символом государства и единства народа, его статус определяется волей народа, которому принадлежит суверенная власть» (ст. 1).

Правовое положение монарха в отличие от президента характеризуется двумя основными особенностями. Во-первых, власть монарха юридически считается производной ни от какой-либо другой власти, органа или избирательного корпуса. Он властвует бессрочно (ограниченно или абсолютно) по собственному праву и считается источником всей государственной власти в стране. Даже в парламентарных монархиях законодательный процесс, государственное управление, отправление правосудия осуществляются от имени монарха, хотя за этим стоят парламент, правительство, суды. Во-вторых, власть монарха наследственна и переходит от одного представителя царствующего дома (династии) к другому в установленном законом порядке. Этот порядок закрепляется либо конституцией, либо конституционными законами, которые нередко дополняются обычаями.

Во всех монархических государствах за их главой признается право на содержание двора, т.е. особого штата должностных лиц, ведающих не государственными, а частными делами монарха. Штат это весьма большой и обходится налогоплательщику довольно дорого. Достаточно отметить, что в Японии только за соблюдением императорского протокола следит управление двора со штатом 1130 человек и с годовым бюджетом 11 миллионов иен.

Денежное содержание монархов складывается из доходов от их личных имуществ и ассигнований из государственного бюджета. Размер содержания монарха, а также круг членов его семьи, получающих содержание, обычно устанавливается законом парламента в начале каждого царствования и выплачивается по цивильному листу.

Главная причина сохранения института монарха в условиях сегодняшнего дня заключается в том, что он выгоден определенным политическим силам. Несмотря на то, что во всех парламентарных монархиях (а их абсолютное большинство в сравнении с дуалистическими и абсолютными) наблюдается практическая нуллификация полномочий монарха, заинтересованные в монархе силы доказывают и добиваются сохранения этого анахронизма прежней эпохи. Дело заключается в том, что монаршьи прерогативы значительно шире президентских. Это и абсолютное «вето», которое в отличие от президентского отменить нельзя, это и досрочный роспуск нижней палаты парламента, это и смещение правительства. Даже наделенный широкими полномочиями президент США всем набором таких действенных прерогатив не обладает. Сохранение монархии и широких полномочий монарха позволит в кризисных ситуациях, в условиях резкого обострения социальных проблем и конфликтов использовать этот институт силам, находящимися у власти.

Говоря о причинах сохранения монархий как формы правления и монарха как главы государства при этой форме организации власти, нельзя

не отметить и такой фактор, как дань традиции, консерватизму в организации функционирования государственной власти.

### 1.6.3. Глава государства – президент

Главное отличие президента от монарха заключается в том, что президент – это должность выборная, во-первых, и должность срочная, во-вторых. Обычно президентов избирают в соответствии с конституцией на срок от четырех до семи лет. На 4 г. избираются Президенты в США, Колумбии, Коста-Рике, на 5 лет – в ФРГ, Индии, Китае, Болгарии, Венгрии, Чехии, на 6 лет – в Австрии, Польше, Финляндии, на 7 лет – во Франции, Италии (см схему 53).

Несомненным преимуществом президентской должности перед монаршей с позиции демократии является то, что на эту должность может быть избран любой гражданин республики в соответствии с его заслугами и достоинствами в глазах соотечественников, отвечающий установленным цензам. Статья 84 Конституции Италии 1947г. устанавливает, что «президентом Республики может быть избран любой гражданин, которому исполнилось пятьдесят лет и который пользуется гражданскими и политическими правами». В соответствии со ст. 92 (2) Конституции Республики Болгария «президентом может быть избран болгарский гражданин по рождению, достигший 40 лет, который отвечает условиям избрания народного представителя и проживает последние пять лет в стране».

В настоящее время в зарубежных странах сложилось несколько способов избрания президентов: прямые, косвенные и внутрипарламентские выборы (см. схему 51). На этом вопросе следует остановиться подробнее, поскольку способ избрания президента имеет большое политическое значение, влияет на взаимоотношения президента с парламентом и правительством.

При прямых выборах президента (см. схему 52) (Франция, Австрия, Болгария, Польша, Румыния, Чехия) последний получает мандат на должность главы государства от избирательного корпуса, избравшего его. Это позволяет ему проводить независимый от парламента политический курс, а при определенных обстоятельствах даже действовать вопреки воле парламента.

При косвенных выборах президент избирается без участия парламента. Ярким примером таких выборов могут служить выборы в США, где Президент избирается коллегией выборщиков, избираемых, в свою очередь, прямым голосованием по штатам. В соответствии со статьей II (раздел I) и XII и XXIII поправками к Конституции США 1787 г. каждый штат избирает такое количество выборщиков, которое равняется общему числу сенаторов и представителей, которых штат имеет право направлять в Конгресс.

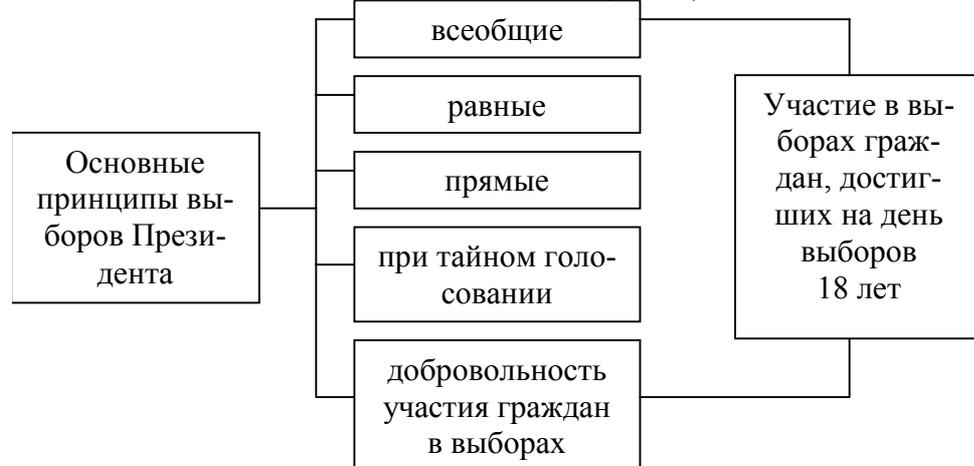
Косвенные выборы президентов, как и прямые, создают для главы государства возможность быть независимым от парламента. Наиболее широко право «вето» в зарубежных странах используют те президенты, которые стали главой государства в результате прямых либо косвенных выборов (США, Франция, Польша).

Схема 51

## Современные системы президентских выборов

Выборы президента через референдум	Выборы президента на всеобщих прямых выборах	Выборы президента парламентом и другими представительными органами	Выборы президента коллегией выборщиков
Сирия Египет	Франция Австрия Ирландия Исландия Португалия Польша Румыния Сербия Украина Литва Эстония Азербайджан Армения Туркменистан Монголия Кипр Республика Корея Шри-Ланка Сингапур Мексика Страны Латинской Америки Страны Африки (не все) Финляндия	Италия ФРГ Швейцария Греция Турция Мальта Венгрия Чехия Словакия Болгария Союзная республика Югославия Латвия Молдова Узбекистан Кыргызстан Индия Пакистан Индонезия Ливан Тайвань Израиль ЮАР	США

Схема 52

Выборы Президента прямым всеобщим голосованием  
(обобщенный вариант)

Внутрипарламентский способ избрания президентов (многостепенные выборы) характерен для парламентских республик (исключение составляют Австрия, Ирландия, Исландия, где выборы прямые). И если при прямых выборах избиратель выражает свою волю, непосредственно голосуя «за» или «против» президента, если при косвенных его воля опосредствована коллегией выборщиков, то при многостепенных выборах воля избирателей опосредствуется депутатами парламента. При многостепенных выборах можно выделить три их разновидности:

1. В избрании президента участвуют только депутаты парламента. Такой порядок избрания главы государства закреплен в конституциях Греции, Китая, Израиля, Турции.
2. Президента избирают депутаты парламента и представители органов местного самоуправления. Наиболее типичный порядок такого избрания закреплен ст. 83 Конституции Италии 1947 г., в которой устанавливается, что выборы Президента производятся на совместном заседании обеих палат парламента с участием делегатов от областей. В первых трех турах для победы необходимо квалифицированное большинство в 2/3 голосов, в последующих турах – абсолютное большинство.
3. Президента избирают депутаты парламента и представители субъектов федерации (такой порядок характерен для некоторых федеративных государств). Так, согласно ст. 54 Основного закона ФРГ Главу государства избирают делегаты Федерального собрания, которое состоит из членов Бундестага (нижняя палата парламента) и равного им числа представителей земель, которые избираются ландтагами (органы законодательной власти земель). Для победы в первых двух турах необходимо абсолютное большинство, а в последующих турах достаточно относительного большинства.

Из вышесказанного следует, что во всех трех вариантах власть президента производна от парламента, поэтому он вынужден согласовать свою государственную политику с парламентарским курсом.

Вот почему избранный парламентарским путем президент обладает лишь номинальной властью; он не играет существенной роли в государственной жизни страны, как те президенты, что получают мандат от народа или коллегии выборщиков.

Во многих зарубежных странах конституции содержат нормы, ограничивающие возможность занятия президентской должности одним и тем же лицом в течение нескольких сроков. Большинство конституций устанавливает, что «ни одно лицо не должно быть избрано на пост президента более двух раз» (см. XXII поправку к Конституции США 1787 г.; ст. 54 Основного закона ФРГ 1949 г.; ст.95 Конституции Республики Болгария 1991 г. и др.). Различны и сроки полномочий президента (см. схему 53).

В тех случаях, когда президент не в состоянии выполнять свои обязанности (болезнь, смерть, отставка и др.), его место занимает вице-президент (США, Индия, Болгария и др.), либо временно, либо на весь оставшийся срок полномочий (см. схему 54).

**1.6. Конституционно-правовой статус главы государства**

Для замечаний

**Схема 53**

**Сроки президентских полномочий**

<b>1 год</b>	<b>4 г.</b>	<b>5 лет</b>	<b>6 лет</b>	<b>7 лет</b>	<b>Пожизненно</b>
Швейцария	Исландия Румыния Иран Зимбабве Монголия США Боливия Коста-Рика Гондурас Доминиканская республика Колумбия Эквадор Чили	ФРГ Греция Португалия Чехия Словакия Польша Венгрия Болгария Республика Корея Израиль Индонезия Мальдивы Пакистан Индия Сенегал Кот-д'Ивуар Бенин ЮАР Венесуэла Бразилия Уругвай Перу Панама Сальвадор	Австрия Финляндия Филиппины Ливан Тайвань Египет Мали Аргентина Мексика Никарагуа	Франция Италия Ирландия Турция Сирия Мадагаскар	Малави

**Схема 54**

**Страны, в которых учрежден пост вице-президента**

<b>Европа</b>	<b>Азия</b>	<b>Африка</b>	<b>Северная и Южная Америка</b>
Швейцария Болгария	Сирия Ирак Иран Бангладеш Индия Филиппины Индонезия Казахстан Кыргызстан	Ботсвана Кения Танзания Сьерра-Леоне Зимбабве Замбия	США Мексика Панама Доминиканская Республика Никарагуа Сальвадор Гватемала Суринам Гайана Аргентина Боливия Перу Эквадор Уругвай

При отсутствии института вице-президента и досрочной вакансии пост главы государства замещается, как правило, председателями верхних палат парламентов (ст. 7 Конституции Франции 1958 г.; ст. 86 Конституции Италии 1947 г.; ст. 57 Основного закона ФРГ 1949 г.; ст. 97 Конституции Республики Болгария 1991 г.).

Институт вице-президента сегодня имеется в ряде зарубежных республик (лат. *vice* – вместо, взамен). Впервые эта должность помощника, заместителя президента появилась в США в соответствии со статьей II американской Конституции 1787 г. Длительное время она рассматривалась американцами как синекура, и только после второй мировой войны вице-президенты становятся в США активно работающей политической фигурой.

#### 1.6.4. Основные функции главы государства

Конституционное право зарубежных стран наделило главу государства свойством безответственности за его деятельность. Монарх не несет парламентской (т.е. политической) ответственности за свои действия пожизненно, президент – на срок своего избрания. В парламентарных монархиях и парламентарных республиках это обосновывается тем, что глава государства действует по совету своих министров, которые несут за эти советы ответственность – институт контрассигнатуры (лат. *contra* – против, *signare* – подпись, букв. «против подписи»). Любой акт, исходящий от главы государства, приобретает юридическую силу только в том случае, если он получает скрепу (подпись-контрассигнатуру) соответствующего министра, к ведению которого этот акт относится. Без скрепы министра или премьер-министра акт главы государства ничтожен. Об этом весьма категорично говорится в ст. 58 Основного закона ФРГ «Для действительности приказаний и распоряжений Президента Республики необходима их контрассигнатура Федеральным канцлером или соответствующим федеральным министром». Еще более четко институт контрассигнатуры сформулирован и закреплен в ст. 3 Конституции Японии 1947 г.: «Все действия Императора, относящиеся к делам государства, могут быть предприняты не иначе как с совета и одобрения Кабинета, и Кабинет несет за них ответственность». Аналогичные положения закреплены ст. 64 Конституции Испании 1978 г., ст. 83 Конституции Италии 1947 г., ст. 19 Конституции Французской Республики 1958 г. и т.д. Таким образом, ни один акт главы государства не получит юридической силы, если он не будет соответствовать воле правительства. Данное положение является правовой основой для концентрации исполнительно-распорядительной власти в руках правительств парламентских государств. Закреплен институт контрассигнатуры и в полупрезидентских республиках, классическим примером которой является Франция (см. ст. 19 Конституции Франции).

Что касается президентских республик, то здесь отсутствие у главы государства политической ответственности за свою деятельность обосновывается ссылкой на принцип «разделения властей».

Исключением из общего правила о безответственности главы государства за действия, совершенные при исполнении им своих функций, являются три случая, когда он может быть судим в порядке особой процеду-

ры – импичмента (импичмент – англ. Impeachment – в дословном переводе – брать под сомнение, привлекать к суду). Это государственная измена, умышленное нарушение Конституции и законов, взяточничество.

Импичмент, как процедура привлечения к ответственности и суда над высшими должностными лицами в государственной иерархии, появился впервые в Великобритании в конце XIV в. В современных условиях импичмент – это весьма длительная и сложная процедура, слагающаяся из ряда стадий: возбуждения дела, привлечения к ответственности и суда над главой государства (в порядке импичмента могут привлекаться к ответственности вице-президент, министры, члены органов конституционного надзора, председатели палат парламентов). Помимо этого парламент обладает правом контроля над деятельностью главы государства.

Многочисленные полномочия главы государства можно свести к пяти основным группам: 1) в области управления и формирования правительства; 2) в законодательной области; 3) в области внешней политики; 4) в судебной области; 5) чрезвычайные полномочия.

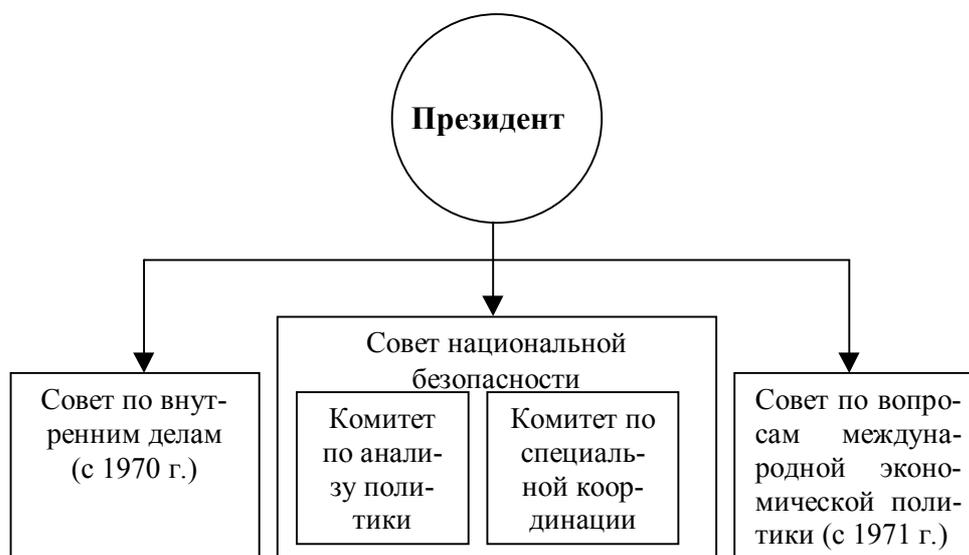
Глава государства, как единоличный носитель власти по управлению страной, осуществляет свою исполнительно-распорядительную деятельность по претворению в жизнь экономического и политического курса, законов парламента, исполнению бюджету и т.д., опираясь на правительственные структуры и административный аппарат (см. схему 55). В связи с этим имеет существенное значение выявление его роли в деле формирования правительства и администрации.

Схема 55

#### Управленческий аппарат Президента США



## Исполнительное управление Президента США



В президентских республиках, дуалистических и абсолютных монархиях глава государства фактически сам формирует правительство. Поэтому назначаемые им министры выступают в области управления страной в роли его советников и помощников, а принятие политических решений остается исключительной прерогативой главы государства. Глава государства при этих формах правления выступает практически как единоличный носитель исполнительной власти.

В США назначение членов кабинета Президентом формально осуществляется «с совета и согласия Сената» (ст. 2, раздел 2 Конституции США) (см. схемы 56 и 57). Но поскольку, согласно Конституции, Сенат по своей инициативе производить такие назначения не может, то выбор кандидата всегда остается за Главой государства. В США говорят, что кабинет всегда таков, каким его желает видеть Президент. Поэтому и смена Президента, как правило, сопровождается многочисленными перестановками и кадровыми изменениями в высших эшелонах управленческого аппарата.

## Схема 56

**Посты в органах федеральной исполнительной власти США, назначения на которые производит лично Президент**

1. Министры и их заместители.
2. Сотрудники аппарата Белого дома.
3. Руководители подразделений Исполнительного управления Президента (Директор Административно-бюджетного управления, председатель Совета экономических консультантов при Президенте и др.).
4. Главы федеральных ведомств.
5. Председатель и члены совета управляющих Федеральной резервной системы (Центрального банка США).

6. Председатель Экспортно-импортного банка США.
7. Директор Федерального бюро расследования.
8. Директор Центрального разведывательного управления.
9. Председатель Комитета начальников штабов.
10. Высший офицерский состав всех родов войск.
11. Послы США за рубежом и представители США в международных организациях.

Участие главы государства в формировании правительства в парламентских республиках и парламентских монархиях носит чисто номинальный характер, поскольку последнее формируется и возглавляется лидером партии большинства нижней палаты парламента (см. схемы 58 и 59). В еще меньшей степени он может оказывать влияние на правительственную деятельность. Более того, в парламентарных странах глава государства может осуществлять свои полномочия только через правительство или с его согласия (институт контрассигнатуры). Поэтому любые акции главы государства в итоге есть не что иное, как правительственная деятельность.

Схема 57

**Принципы взаимоотношений главы государства США с высшими органами власти и управления (президентская республика)**



Схема 58

**Принципы взаимоотношений главы государства Германии с высшими органами власти и управления (парламентарная республика)**

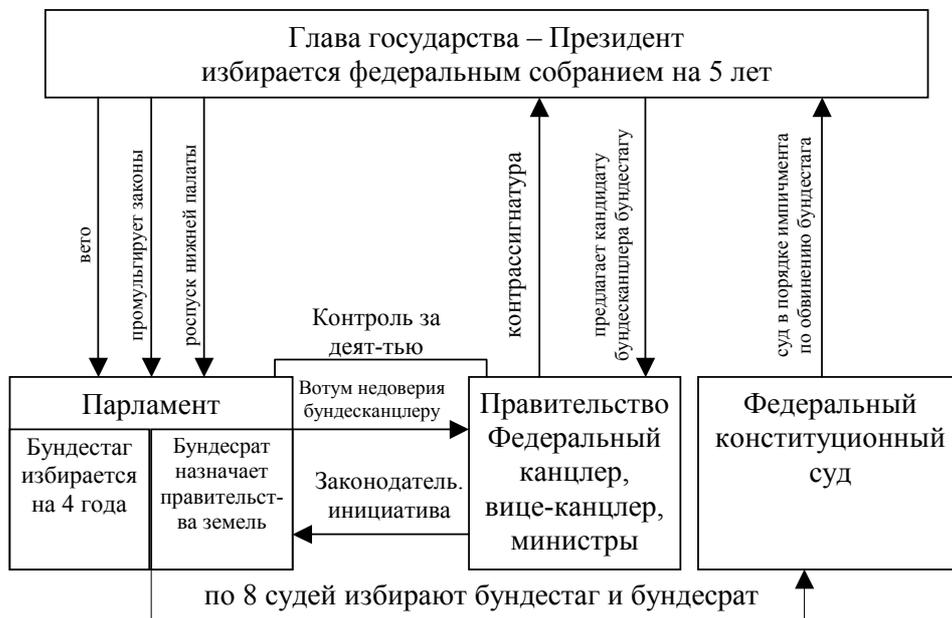
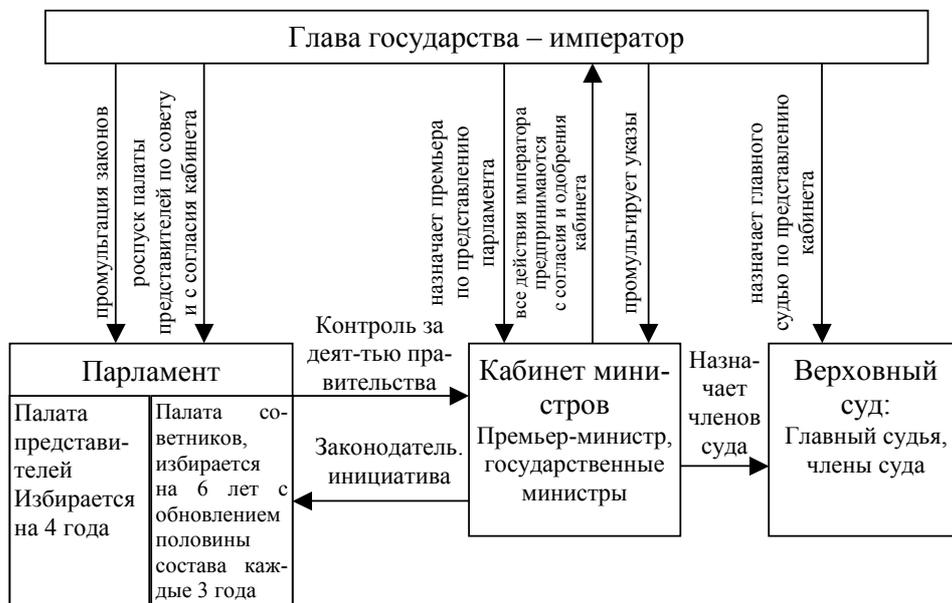


Схема 59

**Принципы взаимоотношений главы государства Японии с высшими органами власти и управления (парламентарная монархия)**



В полупрезидентской республике глава государства сам назначает премьер-министра и по его представлению членов правительства. При этом он не связан согласием парламента или одной из палат. Вместе с тем президент при этой форме правления не может при формировании правительства не учитывать расстановку политических сил в нижней палате парламента, поскольку хоть и формально, но правительство несет ответственность за свою деятельность перед парламентом (ст. 20 Конституции Франции 1958 г.). И Конституция, и сложившаяся политическая практика Франции пошли по пути признания за главой государства всех основных прерогатив, связанных с управлением страной. Этому способствует и предоставленное ему статьей 9 Конституции право председательствовать в Совете министров (см. схему 60).

Схема 60

**Принципы взаимоотношений главы государства Франции с высшими органами власти и управления (полупрезидентская республика)**



Главы государств наделены широкой регламентарной властью. Издаваемые ими нормативные акты должны носить подзаконный характер и имеют общеобязательную силу на всей территории страны. Это, например, исполнительные приказы, директивы и инструкции Президента США, постановления и распоряжения Президента ФРГ, декреты и постановления Президента Италии, декреты и указы Короля Испании, указы Президентов

Болгарии, Чехии, Польши и т.д. Нормативные акты глав государств могут регулировать практически все сферы управленческой деятельности.

Особого разговора заслуживают нормативные акты Президента Франции. Ордонансы и декреты Президента Французской республики нельзя рассматривать как подзаконные, поскольку они регулируют те сферы общественных отношений, которые изъяты из компетенции Парламента. Регулируя определенные сферы общественных отношений, они практически имеют ту же силу, что и законы. Так, согласно ст. 34 Конституции Франции закон определяет общие принципы в вопросах организации национальной обороны, местного самоуправления, образования, трудового права и социального обеспечения, режима собственности, а детальная регламентация этих отношений отнесена к компетенции исполнительной власти в виде декретов и ордонансов, которым придается сила закона.

В конституционно-правовой практике зарубежных государств в соответствии с нормами конституционного права сложились различные методы и формы участия главы государства в законодательном процессе. Сопоставляя политическую практику различных государств с учетом особенностей в каждой стране, нельзя не прийти к выводу, что глава государства может оказывать и оказывает значительное воздействие на разработку и принятие политических решений, облакаемых в форму закона.

Полномочия главы государства в законодательной области касаются как законодательной инициативы и утверждения законопроектов, так и промульгации (опубликования) законов.

Право законодательной инициативы главы государства при любой форме правлений является неотъемлемой частью правительственной инициативы, но проявляется она в различных странах по-разному. Если в парламентарных государствах 2/3 принимаемых законов – это законопроекты исполнительной власти, то в США Президент даже формально не обладает правом законодательной инициативы. Однако это не означает, что он отстранен от участия в деле подготовки законопроектов. Конституционное предписание статьи 2 разд. 3 о том, что Президент периодически представляет Конгрессу информацию о состоянии дел в федерации и делает соответствующие рекомендации, стало формальной основой для превращения Президента в лидера законодательной политики США. Речь идет о многочисленных посланиях Президента Конгрессу по самым различным вопросам внутренней жизни и международных отношений. С юридической точки зрения эти послания не имеют никакой обязательной силы для конгрессменов, но на практике их регулирующее воздействие весьма велико и, несомненно, зависит от личностных качеств главы государства, его отношений с партийным большинством в Конгрессе, настойчивости и профессионализма президентских помощников по связям с Конгрессом и т.д. Обычно кроме многочисленных посланий в течение г. Президент в конце декабря уходящего-начале января нового г. направляет в Конгресс два увесистых доклада, один из которых посвящен анализу состояния экономики страны и ее внутренним проблемам, а второй – международному положению США. Эти доклады не что иное, как развернутая законодательная программа исполнительной власти на предстоящий год. Рассматривая вопрос о роли Президента США в законодательном процессе, мы не можем обойти вниманием те неформальные сред-

ства и приемы, которыми он пользуется. Например, периодические приглашения на приемы в Белый дом лидеров палат и отдельных влиятельных конгрессменов, в ходе которых высказывается законодательная инициатива Президента, а затем она оформляется в виде законопроектов депутатов. Не случайно американская пресса окрестила эти приемы «семинарами для конгрессменов». Однако наиболее эффективным средством воздействия главы государства на законодательный процесс следует признать институт «вето». «вето» (лат. veto – запрещаю) – прерогатива главы государства отказать в подписании законопроекта. Согласно зарубежным конституциям законопроект получает новое качество – силу закона только тогда, когда он санкционируется главой государства (промульгируется).

Конституции зарубежных государств устанавливают право глав государства подписать и ввести в действие законопроект путем его промульгации (обнародования в официальном издании). Для этого ему определяется конституцией конкретной страны срок, в течение которого он должен либо одобрить законопроект, либо отказать в его подписании. Обычно это срок ограничен 10-15 днями (см. ст. 1, раздел 7 Конституции США; ст. 10 Конституции Франции; ст. 88, раздел 3 Конституции Болгарии).

Конституционному праву зарубежных государств известны следующие виды «вето»: 1) абсолютное; 2)отлагательное; 3) выборочное; 4) «карманное».

Абсолютное «вето» (резюлютивное) – это исключительное право глав монархических государств. Оно не случайно называется абсолютным, поскольку запрет монарха преодолеть парламентариям нельзя. Правда, в современных условиях абсолютное "вето» практически монархами не используется, поскольку у исполнительной власти есть другие и весьма эффективные способы воздействия на законодательный процесс через правительство. Вместе с тем нельзя не видеть в этом институте весьма действенное резервное оружие в руках главы государства на случай кризисных противостояний различных политических сил. Исключением из общего правила, что абсолютное «вето» – это «вето» глав монархических государств, является Королевство Норвегия, где король имеет право лишь отлагательного «вето».

Отлагательное (суспензивное – лат. suspensus – отсроченный, приостановленный) «вето» является прерогативой глав государств с республиканской формой правления – президентов. Его специфика в том, что запрет главы государства может быть преодолен парламентом либо носит временный характер.

Особенности организации и функционирования высших органов государственной власти и управления в парламентарных республиках обусловили крайне редкое применение этого института главой государства, да и то лишь на основе правительственной контрасигнатуры. И, наоборот, в президентских республиках, где правительства формируются внепарламентским путем и возглавляются президентом, появляется основа для противоречий в деятельности исполнительной и судебной властей.

Поскольку правом отлагательного «вето» наиболее активно пользуются Президенты США, то рассмотрим механизм его применения на примере этой страны. Объектом президентского «вето» согласно ст. 1 разд. 7 Конституции могут быть не только законопроекты, но и резолюции и ре-

шения, принимаемые совместно обеими палатами Конгресса. При этом Президент может отклонить или одобрить законопроект только целиком.

В случае несогласия Президента с какими-либо положениями законопроекта, резолюции или решения документ в установленный Конституцией 10-дневный срок в виде послания с обоснованием возражений возвращается в ту палату, в которую он был внесен. Палата может согласиться с возражениями Президента, внести предлагаемые им изменения в законопроект, и тогда он поступает вновь к Президенту для подписания и промульгации. Но если палата не согласна с замечаниями президента, она может преодолеть президентское «вето». Для этого необходимо, чтобы законопроект повторно был одобрен квалифицированным большинством в 2/3 голосов в каждой из палат. Поскольку достижение квалифицированного большинства голосов в обеих палатах для преодоления «вето» является делом чрезвычайно трудным, то это превращает данный институт в весьма эффективный инструмент в руках главы государства в законодательном процессе. Американские специалисты в области конституционного права США отмечают, что право «вето» является основным оружием Президента как главного законодателя, и лишь 3% всех президентских «вето» были когда-либо преодолены Конгрессом.

Выборочное «вето» представляет собой по сравнению с отлагательным весьма гибкое и потому более целенаправленное оружие в руках главы государства. Его закрепление и использование конституционным правом Аргентины, Мексики, Франции позволяет главе государства наложить запрет не в целом на законопроект, а на его отдельный раздел, статью, параграф. Правом выборочного «вето» наделены и широко пользуются губернаторы большинства штатов США. Это право обеспечивает губернаторам возможность оказывать влияние на распределение бюджетных средств в штатах.

«Карманное» «вето» является спецификой конституционного права США. Оно используется в тех случаях, когда десятидневный срок для рассмотрения законопроекта Президентом прерывается окончанием сессии Конгресса или переносом его заседаний. Данная ситуация используется Президентом в тех случаях, когда конкретный законопроект его не устраивает, он не хочет его подписывать, а вместе с тем он не хотел бы воспользоваться отлагательным «вето», т.к. в отношении данного законопроекта отлагательное «вето» может подорвать его авторитет. Тогда президент откладывает законопроект в сторону («кладет в карман»), он его не подписывает под предлогом, что 10-дневный срок прерван, Конгресс распущен, возвращать законопроект некуда. В подобном случае законопроект и не приобретает юридической силы («карманное «вето»»), и не получает установленного конституцией запрета («отлагательное вето»). Конгресс не может преодолеть «карманное вето», т.к. никакой процедуры на этот случай не предусмотрено. Таким образом, президентское «бездействие» приобретает силу абсолютного «вето».

Конгресс при возвращении с каникул вновь может принять к рассмотрению данный законопроект, но начиная с первой стадии законодательного процесса, как новый законопроект. Нередко такая ситуация завершается тем, что по истечению столь длительного времени отпадает необходимость в подобном законопроекте.

Внешнеполитические полномочия главы государства очень широки и многообразны (см. схему 61). Он осуществляет верховное представительство страны в международных отношениях. При этом он не нуждается в особом полномочии, оно вытекает из его статуса. Как глава государства он имеет право на особо торжественный прием, а дипломатическая практика не делает различий между монархом и президентом.

## Схема 61

**Полномочия главы государства в сфере внешней политики  
(обобщенный вариант)**

Глава государства:

1. Осуществляет общее руководство внешней политикой.
2. Ведет международные переговоры.
3. Заключает межгосударственные договоры.
4. Решает вопросы войны и мира.
5. Расходует по своему усмотрению средства из бюджетных ассигнований на внешнеполитические акции.
6. Руководит внешнеэкономической политикой.
7. Назначает послов и других представителей страны за рубежом.
8. Принимает верительные грамоты у аккредитованных при нем послов.
9. Принимает решение об установлении дипломатических отношений с другим государством или о вступлении в международную организацию.
10. В соответствии с дипломатическим протоколом встречает и провожает глав государств, посещающих страну с официальным визитом.

Главе государства предоставлено право ведения международных переговоров, заключения международных договоров и соглашений, а также их денонсации (иногда с согласия парламента). Он назначает и принимает послов, посланников и иных дипломатических агентов. Ему (с санкции парламента) предоставлено право объявления войны и заключения мира (см. ст. 2 разд. 2 Конституции США; ст. 87 Конституции Италии; ст. 14 конституции Франции; ст. 7 Конституции Японии; ст. 98 Конституции Болгарии; ст. 59 Конституции ФРГ).

Полномочия главы государства в судебной области включают право помилования, смягчения или замены наказания, право амнистии, назначения судей.

Главе государства предоставлено право награждения орденами, медалями и другими знаками отличий, право присвоения почетных званий и титулов. Ему принадлежит первенствующее место в различного рода церемониях и празднествах, включая национальные праздники, военные парады, открытие университетов, спортивных соревнований и т.д.

Глава государства провозглашается конституциями зарубежных государств главой или главнокомандующим вооруженных сил страны (оперативное руководство различными родами войск осуществляют министры обороны).

1.6. Конституционно-правовой статус главы государства	Для замечаний
<p>В условиях социального бедствия (землетрясения, ураганы, катастрофы, эпидемии, катастрофы на АЭС) или социальных конфликтов (массовые беспорядки, межнациональные конфликты) главе государства предоставлено право на введение в стране либо части ее территории чрезвычайного положения (ст. 16 Конституции Франции; ст. 32 Конституции Польши).</p> <p>Следствием введения чрезвычайного положения является расширение полномочий главы государства, установление авторитарных методов руководства, запрещение митингов, уличных шествий, введение цензуры, комендантского часа, ограничение или запрет деятельности политических партий и т.д.</p> <p>Таким образом, глава государства в зарубежных странах наделяется в соответствии с нормами конституционного права довольно обширными полномочиями, особенно в президентских и полупрезидентских республиках и дуалистических монархиях. В парламентарных государствах их полномочия менее широки и ограничиваются активной правительственной деятельностью.</p>	

**1.6. Конституционно-правовой статус главы государства**

<b>Тренировочные задания</b>	<b>Ответ/Решение</b>
<p>1. Каков порядок избрания Президента США?</p> <p>2. Кто является главой государства Австралийский союз?</p> <p>3. Каковы полномочия Президента США в области внешней политики?</p>	

## 1.7. Парламент

## 1.7.1. Структура парламента

Система управления страной основанная на народном представительстве, получила название парламентаризма.

Для парламентаризма характерно не только то, что в систему высших органов государства включен орган, избираемый населением, — парламент, но и то, что парламентаризм как особая система означает разделение законодательного и исполнительного труда. Суть этого разделения законодательного и исполнительного труда заключается в том, что депутаты, избранные населением, участвуют в принятии законов, но не в их исполнении, т.е. принимают законы не «под себя», а в интересах народа. Парламент, помимо того, что является органом представительным и законодательным, выполняет также функции финансовые (утверждение бюджета страны – его исключительная прерогатива), функции контрольные, вплоть до отставки высших должностных лиц и участвует в формировании иных органов власти. Его особенность состоит также в том, что это — государственный орган, представляющий собой арену борьбы партий и общественных мнений.

**Правовое положение членов парламента (см. схемы 62 и 63)**

Выработанная государствоведами и закреплённая в текстах конституций доктрина «свободного мандата» делает членов парламента представителями всей нации, а не только тех избирательных округов, в которых они избраны, и на этом основании запрещает избирателям давать какие-либо обязательные наказания депутатам и отзывать их досрочно. Так, в Основном законе ФРГ записано, что депутаты Бундестага «являются представителями всего народа, не связаны наказаниями или поручениями и подчиняются только своей совести» (ст. 38); в Конституции Франции указано, что «всякий обязательный наказ недействителен» (ст. 27); Конституция Италии гласит, что «каждый член парламента представляет нацию и выполняет свои функции без обязательного наказания» и т.д.

Обычно депутаты в каждой палате парламента группируются по политическим соображениям, образуя партийные фракции. В некоторых странах эти фракции называются иначе: во Франции, Италии и некоторых других странах – «парламентскими клубами» и т.д.

Депутат как полномочный представитель народа является лицом неприкосновенным.

Основными депутатскими привилегиями являются: 1) свобода речи и голосования в парламенте, в силу которой не допускается привлечение депутата к какой-либо ответственности вне парламента за его выступления и голосование в парламенте и 2) парламентская неприкосновенность (иммунитет), в силу которой не допускается судебное преследование, а часто и арест депутата без разрешения той палаты, членом которой он состоит. Палата может разрешить преследование депутата, приняв решение о лишении его парламентской неприкосновенности. Лишь в немногих странах (Австрия, Дания, ФРГ, Испания, Греция) депутатам предоставлена неприкосно-

венность на весь срок действия их мандатов: чаще всего они обладают этой привилегией лишь на время сессии.

Схема 62

**Основы правового статуса депутата парламента  
(обобщенный вариант)**



Схема 63

**Формы осуществления депутатской деятельности  
(обобщенный вариант)**

Участие в заседаниях соответствующих палат и в совместных собраниях палат (в двухпалатных парламентах).

Участие в работе комитетов и комиссий палат парламента, согласительных комиссий, создаваемых на паритетных началах (в двухпалатных парламентах).

Участие в выполнении поручений парламента и его органов.

Участие в работе депутатских объединений – фракций и депутатских групп (как правило).

Участие в парламентских слушаниях.

Работа с избирателями (не везде).

Иные формы, предусмотренные регламентами палат парламента.

### Особенности двухпалатного парламента

В большинстве стран мира парламент состоит из двух палат, заседающих раздельно. Это обеспечивает более взвешенный и продуманный законодательный процесс и является своего рода «системой противовесов» в законодательной сфере. Хотя обе палаты равны в своих правах, но по стадиям обсуждения законопроектов условно выделяют «нижнюю палату», первой принимающую законопроект; и верхнюю, утверждающую законопроект после его принятия нижней палатой. Иными словами, верхняя палата, образуемая на иной основе, чем нижняя, нужна для «сдерживания» нижней палаты, которая в противном случае получила бы неограниченную власть. Однако в настоящее время в ряде стран упразднены верхние палаты. В Дании, Швеции, Новой Зеландии, Эквадоре, в большинстве африканских стран существуют однопалатные парламенты.

Если нижняя палата парламента (а также однопалатный парламент) во всех странах избирается непосредственно населением, то верхняя палата формируется по-разному: 1) по принципу наследования; 2) по принципу назначения главой государства; 3) по принципу избрания.

Наследственный принцип до сих пор лежит в основе формирования британской Палаты лордов, хотя в настоящее время часть членов этой палаты входит в ее состав на иных основаниях – назначение. Но при этом Палата лордов никаких существенных функций, кроме судебных (лорды по апелляциям) не выполняет. Целиком составлены из назначенных членов верхние палаты в Канаде, Иордании, Антигуа, Белизе, на Багамах, Бермудах, Тринидаде и Тобаго, Ямайке. Небольшое число лиц, назначенных главой государства, имеется в составе верхних палат Италии, Ирландии, Индии, Зимбабве. В странах Карибского бассейна конституции оговаривают обязанность генерал-губернатора назначить определенную часть членов верхней палаты по предложению лидера оппозиции.

В большинстве стран верхние палаты образуются на выборных началах, но избираются они не так, как нижние палаты. В одних странах (Франция, Нидерланды и других) верхние палаты образуются на основе непрямых выборов. В других странах установлены прямые выборы обеих палат, но условия выборов обеих палат все же неодинаковы. Во многих странах возрастной ценз, ограничивающий право быть избранным в верхнюю палату, выше, чем тот же ценз на выборах в нижнюю палату. Так, например, право быть избранным в верхнюю палату предоставляется гражданам с 30 лет в США, Японии, с 35 лет – в Мексике, с 40 лет – в Италии и Бельгии, между тем как для избрания в состав нижней палаты в этих странах необходимо достигнуть возраста в 25 лет. В Бельгии пассивное избирательное право на выборах в Сенат ограничено большим числом условий, в том числе имущественным цензом. В Италии на выборах в Сенат действуют иные условия не только пассивного, но и активного избирательного права, чем на выборах в палату депутатов: право голоса на выборах в Сенат имеют граждане, достигшие 25-летнего возраста, а на выборах в Палату депутатов – достигшие 18 лет. Выборы в нижнюю и верхнюю палаты проводятся на основе различных избирательных систем в Италии, Австралии.

Депутаты верхней палаты, как правило, избираются на более длительный срок полномочий, чем члены нижней палаты. Так, во Франции сенаторы избираются на 9 лет, а депутаты Национального собрания – на 5, в США сенаторы избираются на 6 лет, а члены Палаты представителей – на 2 года.

Существует также правило частичного обновления этих палат: в то время как срок полномочий всех членов нижних палат в подавляющем большинстве стран оканчивается одновременно, и поэтому на следующих выборах переизбирается весь состав нижней палаты (правило полного, или интегрального, обновления), срок полномочий членов верхней палаты по закону оканчивается в разное время, поэтому на каждых выборах переизбирается только часть состава верхней палаты. Так, в США и Индии верхние палаты обновляются на одну треть каждые 2 года, в Австралии, Нидерландах и Японии – наполовину через каждые 3 года и т.д. Частичное обновление верхних палат затрудняет крутое изменение их партийного состава в соответствии с резко изменившимися настроениями большинства избирателей, превращает верхнюю палату в орган, действующий постоянно.

На практике выборные верхние палаты в настоящее время по своему партийному составу, как правило, очень близки к нижним палатам.

### 1.7.2. Организация работы парламента

#### Сессия парламента

Как правило, парламент действует в сессионном порядке. Парламентской сессией называется тот период времени, в течение которого происходят пленарные заседания палат и их комиссий. Законом или обычаем устанавливается, сколько должно быть **очередных сессий** в течение каждого года; сессии, созываемые сверх этого числа и в необычное время, называются **чрезвычайными (внеочередными)**. Промежутки между сессиями, когда парламент не заседает, именуется парламентскими каникулами.

Во многих странах (Великобритания, Испания, Бельгия и др.) созыв парламента на сессию производится указом главы государства. В некоторых странах (США, Италия, Франция и др.) существует система автоматического созыва палат, при которой закон устанавливает дату начала очередной сессии и никакого указа главы государства не требуется.

Но для созыва чрезвычайных сессий в этом случае устанавливаются особые правила. Так, в США чрезвычайная сессия может быть созвана лишь по требованию Президента, а в Италии – по требованию Президента республики, председателя любой из палат и одной трети членов какой-либо палаты.

#### Внутренняя организация палат

Внутренняя организация парламента определяется регламентом каждой палаты. Регламент, в частности, может устанавливать порядок образования парламентских фракций, но это имеет место лишь в сравнительно немногих странах. Обычно регламент регулирует порядок образования и компетенцию руководящих органов палат и их комиссий (комитетов).

В ряде стран (США, Великобритания, Австралия и др.) образование **парламентских фракций** не регулируется нормами права. В других странах, напротив, регламенты палат предусматривают, что фракции могут быть признаны лишь при соблюдении определенных условий. Таким условием чаще всего является численность фракции. Установлено, например, что фракция должна включать не менее 20 депутатов в Палате Италии, 10 – в Сенате Италии, 5 – в Национальном совете Австрии и т.д.

К руководящим органам палаты относится прежде всего ее **председатель**<sup>1</sup>. Обычно он избирается палатой на весь срок ее полномочий. Председатель палаты руководит ее пленарными заседаниями, представляет палату в сношениях с другими органами государства, следит за расходованием финансовых средств палаты и работой ее административного персонала.

Во многих странах в каждой палате парламента избираются **вице-председатели**, которые замещают председателя в случае необходимости, **секретари**, редактирующие и подписывающие протоколы заседаний, а во Франции, Италии, Бельгии, в ряде стран Тропической Африки, являвшихся в прошлом французскими колониями, – еще и **квесторы**, на которых возложены заботы о помещении палаты, ее подсобных учреждениях (библиотека, буфет и т.п.), ее расходах, о поддержании порядка в зале заседаний и в кулуарах палаты.

Чрезвычайно важную роль в деятельности парламента играют **комиссии (комитеты)** палат (см. схему 64) палат. Решения, принятые на заседаниях комиссий, часто определяют решения, которые затем принимаются на пленарных заседаниях палаты.

Среди парламентских комиссий (комитетов) различают временные и постоянные. Первые образуют для решения какой-то одной конкретной задачи и затем распускают, вторые образуются сразу на весь срок полномочий палаты или на какой-либо другой срок.

Постоянные комиссии могут быть специализированными (отраслевыми) и неспециализированным. Специализированные комиссии всегда занимаются рассмотрением определенного круга дел в соответствии с их компетенцией, установленной регламентом палаты или обычаем. Неспециализированные комиссии не имеют определенного профиля и принимают к рассмотрению любые дела по решению соответствующего органа палаты.

Комиссии формируются по-разному: в одних странах (Япония, Нидерланды, Индия) члены комиссий назначаются председателем палаты, в других (США, ФРГ, Италия) — избираются на пленарном заседании палаты, в третьих (Великобритания, Ирландия, Финляндия) — назначаются особой комиссией палаты. Но каков бы ни был способ формирования персонального состава комиссий, их партийный состав почти всегда определяется по принципу пропорционального представительства признанных фракций, благодаря чему партии, располагающие большинством в палате, получают большинство мест и в каждой комиссии.

<sup>1</sup> В Великобритании, США, Индии и некоторых других странах, ранее зависимых от Великобритании, председатель нижней палаты, а в некоторых странах (например, Канаде) – также и верхней именуется спикером.

Схема 64

## Комитеты парламента (обобщенный вариант)



Работой каждой комиссии руководит ее председатель или бюро, возглавляемое председателем комиссии. Председатели комиссий либо избираются палатой (Франция, Италия, ФРГ), либо избираются самой комиссией (Австралия, Ирландия), либо назначаются председателем палаты (Великобритания, Индия, Нигерия). Но главным вопросом при замещении постов председателей комиссий является вопрос о том, из какой партии они должны быть подобраны. Встречаются две системы: при одной, принятой в США, Великобритания, во Франции и др., посты председателей всех комиссий замещаются представителями партий или коалиции партии, располагающей большинством мест в палате; при другой, принятой в ФРГ, Италии, Нидерландах и др., эти посты по договоренности между фракциями получают как партии большинства, так и оппозиционные партии.

В ряде стран наряду с комиссиями отдельных палат образуются также объединенные комиссии обеих палат.

В отличие от пленарных заседаний палаты, которые, как правило, проводятся гласно, комиссии значительную часть работы выполняют на закрытых заседаниях.

### 1.7.3. Компетенция парламента

#### Общий обзор полномочий парламента

Полномочия, которыми конституции обычно наделяют парламент, можно подразделить на четыре группы.

Первая группа полномочий парламента – это полномочия законодательного характера. При демократическом режиме, как правило, ни один закон не может быть издан, если он не рассмотрен и не одобрен парламентом.

В большинстве стран парламент может принять закон по любому вопросу. Правда, если закон предусматривает изменение конституции, он должен быть принят особым, более сложным порядком. В федеративных государствах федеральный парламент, естественно, не вправе рассматривать законопроекты, затрагивающие вопросы, отнесенные конституцией к сфере исключительного законодательства субъектов федерации.

Однако конституциями некоторых стран (Франции и по ее образцу – Республики Кот-д’Вуар, Габона, Камеруна, Сенегала) введено ограничение сферы действия закона: конституции здесь перечисляют круг вопросов, подлежащих законодательному регулированию, и устанавливают, что по другим вопросам законы издаваться не могут. Если законопроект, внесенный на рассмотрение парламента, затрагивает вопросы, не подлежащие регулированию законом, то правительство объявляет такой законопроект «неприемлемым» и председатель палаты снимает его с обсуждения.

Помимо законопроектов парламента многих стран мира принимают резолуции. Эти акты отличаются от законопроектов тем, что они, как правило, принимаются лишь одной палатой, обсуждаются в ином порядке и не передаются на подпись главе государства. Содержание резолюций обычно связано не с законодательными, а с иными полномочиями парламента. Но это не обязательно: в США, например, палаты Конгресса принимают предложения о внесении поправки в Конституцию в форме резолюции, а не закона.

Вторую группу полномочий парламента составляют финансовые полномочия. При демократическом режиме всегда устанавливается правовая норма, согласно которой государственный бюджет должен быть утвержден парламентом.

Третью группу полномочий парламента охватывает его полномочия по контролю над деятельностью правительства. Право парламента осуществлять такой контроль в условиях демократического режима признается всегда, но формы парламентского контроля и его эффективность весьма различны в разных странах.

Наконец, к четвертой группе полномочий парламента следует отнести полномочия, связанные с формированием других органов государства. Так, в Греции парламент избирает главу государства, в ФРГ бундестаг и бундесрат избирают членов федерального конституционного суда и т.д.

### Законодательный процесс (см. схему 65)

Законодательные полномочия парламент осуществляет в соответствии с процедурой, установленной регламентами палат. Эта процедура неодинакова в различных странах, однако можно наметить общие для всех стран основные стадии законодательного процесса.

Схема 65

#### Стадии законодательного процесса (обобщенный вариант)



Первой стадией законодательного процесса повсюду является внесение законопроекта субъектами права законодательной инициативы.

Формально во многих странах любой гражданин имеет право представить в парламент петицию, в которой он может ходатайствовать об издании, изменении или отмене какого-либо закона. Но поступление петиции не приводит в действие законодательный механизм, парламент не обязан рассматривать ее. Для того чтобы обязать парламент принять к своему рассмотрению законопроект, необходимо обладать правом законодательной инициативы. Круг субъектов этого права в различных странах неодинаков. Субъектами права законодательной инициативы могут быть: 1) члены парламента (парламентская инициатива); 2) глава государства или правительства (правительственная инициатива); 3) определенные группы избирателей (так называемая народная инициатива); 4) высшие судебные органы или органы, призванные по закону представлять какие-то территориальные или социальные интересы.

Органам, включенным нами в последнюю категорию, право законодательной инициативы предоставлено в сравнительно немногих странах: такое право в качестве органов, представляющих территориальные интересы, имеют, например, законодательные органы штатов в Мексике, областные советы в Италии, ассамблеи «национальных» и «исторических» областей в Испании, такое же право в качестве органа, представляющего социальные интересы, имеет в Италии Национальный совет экономики и труда, высшим судебным органам право законодательной инициативы предоставлено конституциями некоторых латиноамериканских стран. Все эти органы могут вносить в парламент законопроекты только по тем вопросам, которые входят в их компетенцию. На практике они используют право законодательной инициативы очень редко.

Незначительную роль практически играет и законодательная инициатива избирателей. Институт **народной инициативы** предусмотрен конституциями Австрии, Испании, Италии, отдельных штатов США, Швейцарии (в последней избирателям предоставлено право предлагать поправки к федеральной Конституции, но не проекты обыкновенных федеральных законов).

Членам парламента право законодательной инициативы предоставлено во всех странах.

Наиболее важное значение имеет на практике **правительственная законодательная инициатива** (внесение законопроектов от имени главы государства или правительства): парламенты всех стран большую часть времени тратят на рассмотрение именно правительственных законопроектов.

Внесенные законопроекты подвергаются обсуждению в одной или нескольких комиссиях и на пленарном заседании палаты.

В одних странах (Франция, Италия и др.) законопроект обсуждается на пленарном заседании палаты только после того, как он будет рассмотрен ее комиссиями, в других (Великобритания, Ирландия, ФРГ и др.) законопроект передается комиссиям после того, как он был уже рассмотрен на пленарном заседании палаты; по окончании рассмотрения законопроекта в комиссии он снова рассматривается на пленарном заседании. Таким обра-

зом, законопроект всегда проходит два-три чтения, прежде чем принимается палатой парламента.

Обсуждение законопроектов на пленарном заседании палаты, как правило, происходит публично. Напротив, в комиссиях законопроекты обсуждаются при закрытых дверях с привлечением экспертов и заинтересованных сторон.

О рассмотренных законопроектах комиссии делают доклад на пленарном заседании палаты.

В двухпалатных парламентах после того, как законопроект принят одной палатой, он передается на рассмотрение другой (в Японии практикуется параллельное рассмотрение законопроекта обеими палатами). В большинстве стран обычно первой рассматривает законопроекты нижняя палата, а верхняя палата участвует в законодательном процессе, одобряя, изменяя или отклоняя законопроект, уже принятый нижней палатой.

Чаще всего верхняя палата наделена такими же законодательными полномочиями, как и нижняя. В этом случае законопроект, изменяемый то одной, то другой палатой, может бесконечно переходить из палаты в палату. Чтобы этого не допустить, предусмотрен созыв согласительной комиссии, составленной из представителей обеих палат на паритетных началах. Задача этой комиссии заключается в том, чтобы выработать текст законопроекта, приемлемый для обеих палат. Если же какая-либо из палат отклонит и этот текст, законопроект отпадает. В некоторых странах (Норвегия, Австралия, Индия и др.) в случае разногласия между палатами спорный законопроект выносится на совместное заседание обеих палат.

### **Утверждение государственного бюджета**

Важное место в деятельности парламента занимает утверждение государственного бюджета. Содержание государственного бюджета составляет роспись доходов и расходов государства.

Утверждение бюджета парламентом производится путем принятия соответствующего закона (в Норвегии и Финляндии – путем принятия не закона, а особой резолюции). В ряде стран в настоящее время отказались от принципа единства бюджета, т.е. от сведения всех доходов и расходов государства в один закон; в связи с этим в некоторых государствах вместо понятия закона о государственном бюджете стало употребляться более широкое понятие финансовых законов.

Закон о государственном бюджете имеет целый ряд особенностей по сравнению с другими законами. Во-первых, право внесения в парламент проекта государственного бюджета во всех государствах составляет исключительное право правительства. В Великобритании, Франции, Индии, ряде стран Тропической Африки члены парламента вообще лишены финансовой инициативы: им запрещается вносить не только законопроекты, но даже поправки, влекущие за собой увеличение государственных расходов или сокращение государственных доходов. Во-вторых, для обсуждения закона о государственном бюджете или вообще финансовых законов нередко устанавливаются особые правила процедуры. Так, в ряде стран конституции предписывают, чтобы эти законы первой всегда обсуждала нижняя палата, в некоторых странах (Великобритания, Япония, Индия) верх-

ней палате предоставлены в отношении этих законов только совещательные права. В-третьих, закон о бюджете всегда является законом с ограниченным сроком действия: как правило, он принимается на один год (но финансовый год в ряде стран начинается не с 1 января, а с 1 апреля или с 1 июля).

Обсуждение проекта государственного бюджета в парламенте обычно превращается в обсуждение всей политики правительства в целом.

### **Формы парламентского контроля за деятельностью правительства**

Одной из главных функций парламента является контроль за деятельностью правительства. Его специфику при президентской системе правления на примере США см. по схеме 66.

#### **Схема 66**

### **Парламентский контроль над деятельностью Президента при президентской системе правления (на примере США)**

Конгресс:

1. Утверждает кандидатуры назначенцев Президента на правительственные и судебные посты.
2. Контролирует финансовые ресурсы правительства через утверждение госбюджета, проект которого предлагается Президентом.
3. Осуществляет контроль над расходованием правительственными органами бюджетных средств.
4. Получает информацию от Президента и других членов его администрации, заслушивает представителей правительства в ходе парламентских слушаний.
5. Поддерживает или не поддерживает предложения Президента в сфере законодательства, утверждает или не утверждает международные договоры, заключенные Президентом.
6. Санкционирует или запрещает использование Президентом вооруженных сил в военных и иных действиях.
7. Контролирует изменения в структуре исполнительных органов власти, законодательно утверждает создание новых министерств и ведомств.
8. Проводит расследования деятельности правительственных ведомств.
9. Продолжает свою деятельность в периоды чрезвычайного положения, введенного Президентом.
10. Имеет право отстранить Президента от должности путем процедуры импичмента.

В парламентарных монархиях и парламентарных республиках широкое распространение получила такая форма парламентского контроля, как **вопросы**. Текст вопроса должен быть подан парламентарием заблаговременно в письменной форме и с указанием, к какому виду относится данный вопрос.

## 1.7. Парламент

Для замечаний

Вопрос, содержащий требование устного ответа министров, называется устным вопросом. В некоторых странах (например, в Италии) после ответа министра спрашивавший парламентарий вправе выступить с краткой речью и дать оценку, в других странах (Великобритания, Канада и др.) диалог завершается ответом министра. Вопрос, содержащий требование печатного ответа министра в официальном вестнике государства, часто называется письменным вопросом.

Во многих парламентарных монархиях и парламентарных республиках помимо вопросов в качестве формы парламентского контроля применяется также **интерпелляция**. От вопроса интерпелляция отличается тем, что ответ министра может быть подвергнут обсуждению в палате и по нему может быть принята резолюция палаты; резолюция, осуждающая действия министра, нередко рассматривается как вотум недоверия.

В случае сомнений в правомерности действий тех или иных органов или должностных лиц, парламент имеет право проводить парламентское расследование.

В некоторых государствах существует особый институт **парламентских комиссаров**, уполномоченных наблюдать за соблюдением законов государственным аппаратом в целом или его отдельными звеньями. По жалобе граждан, требованию депутатов или по своей инициативе парламентские комиссары вправе производить обследования соответствующих учреждений и возбуждать уголовное преследование против должностных лиц, виновных в злоупотреблениях. О своей деятельности комиссары ежегодно предоставляют отчет парламенту.

В ряде стран (Франция, Италия, Бельгия и др.) имеется специальный орган для проверки счетов по исполнению государственного бюджета – **счетная палата** (она проверяет также финансовую деятельность госпредприятий). О результатах своей работы счетная палата делает доклад парламенту.

Таковы вкратце основные направления формирования и функционирования парламентов в зарубежных странах.

## 1.7. Парламент

Тренировочные задания	Ответ/Решение
<p>1. Сколько сенаторов избирается от каждого штата в Сенат США, на какой срок и каким путем?</p> <p>2. Кому принадлежит законодательная власть в США, как называется этот орган, из скольких палат он состоит и как они называются?</p> <p>3. Имеет ли право палата лордов Великобритании отклонить финансовый закон, принятый палатой общин?</p>	

## 1.8. Правительство

## 1.8.1. Правительство как центральный орган исполнительной власти

## Структура правительства и порядок его образования

Правительство, официально называемое чаще всего кабинетом или советом министров (в Швеции, Норвегии и Финляндии – Государственным советом, в Швейцарии – Федеральным советом), состоит главным образом из лиц, руководящих отдельными министерствами. Нередко в его состав входят также министры без портфелей, т.е. лица, возглавляющие ведомства, которые не приравнены к министерствам, или выполняющие отдельные поручения главы правительства и являющиеся его помощниками. В президентских республиках, как уже отмечалось, функции главы правительства, как правило, выполняет сам президент (см. схему 67). В парламентарных республиках и монархиях функции главы правительства возлагаются обычно не на главу государства, а на другое лицо, чаще всего называемое **премьер-министром** (см. схему 68) (официально глава правительства может называться и иначе: в Италии, например, он официально именуется Председателем совета министров, в Норвегии – Государственным министром, в ФРГ и Австрии – Канцлером). В Англии, Индии и некоторых других странах министры разделены на две категории – членов кабинета и нечленов кабинета. Последние занимают менее важное положение.

Схема 67

## Кабинет Президента США



Схема 68

### Министры короны Великобритании (обобщенный вариант)



Заседания правительства всегда проводятся при закрытых дверях. В ряде парламентарных монархий и парламентарных республик различают два вида заседаний правительства – официальные и неофициальные; на официальных заседаниях правительства глава государства присутствует и даже председательствует, но на этих заседаниях лишь оформляются решения, выработанные ранее на неофициальных заседаниях. В полупрезидентских республиках, напротив, более важное значение имеют официальные заседания, так как там ни одно важное решение не принимается правительством без активного участия главы государства. В президентских республиках обычно нет деления заседаний правительства на официальные и неофициальные: президент присутствует на всех заседаниях правительства и руководит ими.

Министры почти всех государств назначаются актами главы государства. В президентских республиках назначение членов правительства рассматривается как право, которое глава государства может осуществлять по своему усмотрению. В США, правда, по Конституции Президент назначает министров « по совету и с согласия» Сената, но на деле Сенат крайне редко отказывается утвердить кандидатуру, предложенную Президентом (по мотивам партийной принадлежности – никогда). В других президентских республиках кандидатуры министров даже формально не представляются на одобрение палат парламента. В парламентарных монархиях и в

парламентарных республиках глава государства при назначении министров не может действовать по своему усмотрению. Поскольку правительство находится здесь у власти только при том условии, что оно пользуется доверием парламента, главе государства обычно приходится назначать министрами лидеров парламентского большинства. При этом вначале назначается глава правительства, а затем по его указанию (предложению, «совету») – остальные министры и другие члены правительства. В некоторых странах (ФРГ, Япония, Испания, Ирландия) лицо, подлежащее назначению на пост главы правительства, определяется голосованием в парламенте. В Швеции глава правительства и министры назначаются актом не главы государства, а председателя парламента.

В большинстве стран мира (США, Великобритания, ФРГ и др.) существуют законы, запрещающие министрам одновременно занимать посты директоров, членов правлений или наблюдательных советов частных компаний.

### Партийный состав правительства

Правила, в соответствии с которыми определяется партийный состав правительства, существенно различаются, с одной стороны, в президентских республиках, а с другой – в парламентарных республиках и парламентарных монархиях.

В президентских республиках министрами обычно назначаются представители той партии, которая победила на президентских выборах, независимо от соотношения сил партий в палатах парламента.

**Коалиционное** правительство из представителей двух или более партий в президентских республиках обычно формируется в тех случаях, когда победу на президентских выборах одерживает более или менее сплоченный блок партий или партия президента ищет поддержки какой-то другой партии.

В парламентарных республиках и парламентарных монархиях правительство формируется той партией, которая располагает большинством мест в нижней палате парламента. Такие однопартийные правительства характерны для Великобритании, Канады, Индии. Если ни одна из партий не имеет большинства мест в нижней палате парламента, две или более партий договариваются о том, чтобы сформировать коалиционное правительство, опирающееся на совместное парламентское большинство этих партий. Такие коалиционные правительства являются общим правилом, например, для Италии, Бельгии, Нидерландов. Но бывает и так, что правительственную коалицию, которая охватывала бы партии, располагающие большинством мест в нижней палате, по той или другой причине создать не удастся; в этом случае нередко одна или несколько партий формируют **«правительство меньшинства»**, которое держится у власти благодаря тому, что по отдельным вопросам политики его поддерживают другие партии, не вошедшие в состав правительства. «Правительство меньшинства» – явление довольно частое в Дании, Норвегии, Швеции. При определенных обстоятельствах правительство может быть сформировано не лидерами партий, а высшими чиновниками; такое правительство называют **«деловым»**, **«служебным»** или просто **«чиновничьим»**. В послевоенный пери-

од «деловые» кабинеты иногда формировались в Финляндии, Нидерландах, Португалии.

### Компетенция правительства

Конституции не всегда перечисляют полномочия правительства. Фактически правительство осуществляет те полномочия, которые формально предоставлены главе государства, главе правительства и отдельным министрам. Кроме того, правительство играет решающую роль в законодательной деятельности парламента, разрабатывает и проводит через парламент важнейшие законопроекты. Практически правительство осуществляет непосредственное руководство всей работой государственного аппарата и принимает решения по разнообразнейшим вопросам внутренней и внешней политики государства.

В любой стране правительство издает под разными наименованиями множество актов, часть из которых носит нормативный характер. Когда идет речь о правительственных нормативных актах, имеют в виду не только акты, изданные от имени правительства в целом, но и акты, изданные от имени главы государства или главы правительства, а также акты отдельных министров.

Общепризнанно, что по общему правилу правительственные нормативные акты должны быть подзаконными, т. е. содержать только такие нормы, которые не противоречат нормам, установленным законодательными актами.

Следует отметить, что в различных государствах неодинаково решается вопрос о юридических основаниях для издания правительственных нормативных актов. В одних странах (Великобритания, Австралия, Канада и др.) считается, что министры только тогда вправе издавать нормативные акты (даже подзаконные), когда они уполномочены на это ранее принятым законодательным актом, что парламент, принимая такой законодательный акт, тем самым делегирует (передает) некоторые свои законодательные полномочия министрам. В других странах (Франция, Италия, Испания и др.) издание подзаконных нормативных актов вообще не связывается с законодательными полномочиями, и поэтому признается, что правительство вправе издавать такие акты собственной властью, но для издания по каким-то вопросам актов, имеющих силу закона, оно должно быть специально уполномочено на это законодательным актом, одобренным парламентом. Конституции некоторых стран не предусматривают права парламента принимать законы, уполномочивающие правительство на издание актов, имеющих силу закона. В некоторых государствах (Дания, Исландия, Италия, Испания), согласно конституции, в период между сессиями парламента допускается издание правительством нормативных актов, имеющих силу закона, и без уполномочия на это со стороны парламента, но с оговорками о том, что, во-первых, это должно иметь место лишь в случае «особой срочности» или «особой необходимости» и, во-вторых, такие акты в течение определенного срока должны быть утверждены парламентом.

При авторитарном режиме правительственные акты, имеющие высшую юридическую силу, практически могут быть изданы по любому вопросу.

Как бы ни были различны юридические основания для издания нормативных актов правительством, фактически во всех странах имеет место рост значения именно правительственных актов в регулировании самых разнообразных вопросов общественной жизни.

Заключенные международные договоры согласно конституциям большинства стран, ратифицируются главой государства с разрешения парламента. Но в некоторых странах (Франция, ФРГ, Бельгия и др.) такое разрешение требуется для ратификации далеко не всех видов договоров.

### **Ответственность правительства перед парламентом**

Правительство в целом и отдельные министры признаются ответственными перед парламентом. Различают две формы такой ответственности – судебную и политическую.

По конституциям многих стран, любой из членов правительства может быть по решению парламента привлечен к **судебной ответственности** за преступления, совершенные им при исполнении своих обязанностей. В США, Великобритании, Индии и некоторых других странах судебными полномочиями в этом случае облекается верхняя палата парламента; в некоторых других странах дела о правонарушениях министров входят в компетенцию специального судебного органа (во Франции он называется Высокой палатой правосудия, в Финляндии – Государственным судом и т.д.).

**Политическая ответственность** министров перед парламентом означает, что в том случае, если парламента выразит министрам недоверие, они должны освободиться от занимаемых ими постов, несмотря на то, что им не вменяется в вину совершение правонарушения. Всякое голосование в парламенте, обязывающее министров подать в отставку, называется вотумом недоверия. В президентских республиках вотумы недоверия либо вовсе исключены, либо (в очень немногих странах, например, в Коста-Рике) допускаются лишь в отношении отдельных министров. В парламентарных республиках и парламентарных монархиях, напротив, значение придается не индивидуальной политической ответственности министров за свои личные действия и действия руководимых ими ведомств (хотя такая тоже, как правило, признается), а коллективной (солидарной) ответственности всего правительства за общую политику государства. Вотум недоверия, вынесенный в таких странах отдельному министру, почти всегда влечет за собой отставку всех членов правительства.

Но не всякое поражение правительства при голосовании в парламенте должно обязывать правительство уйти в отставку. В Италии, Марокко, ФРГ, Франции, Испании конституции точно определяют процедуру, посредством которой парламента может обязать правительство уйти в отставку; тем самым все другие акты парламента (например, отклонение важного правительственного законопроекта и др.) лишены в этих странах подобного эффекта.

В странах с парламентской системой правления правительству также предоставлено право роспуска парламента в случае вотума недоверия.

На практике, однако, досрочный роспуск парламента редко является ответной мерой правительства на вотум недоверия. Гораздо чаще прави-

тельство распускает парламент, стараясь попросту приурочить проведение новых парламентских выборов к моменту, наиболее выгодному для правительственных партий.

### 1.8.2. Аппарат государственного управления

#### Органы государственной администрации

Государственная администрация включает в свой состав самые разнообразные органы. Важнейшими из них являются министерства (департаменты) – центральные ведомства, перечень которых, как правило, конституциями не определен. Они создаются, преобразуются и упраздняются текущими нормативными актами (актами парламента или главы государства), причем их число и названия неодинаковы в различных странах.

Наряду с министерствами в некоторых странах (США, ФРГ, Франция и др.) функционирует целый ряд специальных ведомств, которые не входят в состав ни одного министерства (комиссия по торговле между штатами, федеральная комиссия связи и другие в США, федеральное страховое управление в ФРГ и т.д.).

#### Виды государственных служащих

В настоящее время в ряде стран проводится различие между чиновниками и простыми государственными служащими. Но различие это не связано с характером осуществляемых функций. Так, в Италии железнодорожники являются чиновниками, а во Франции – простыми государственными служащими. С формально-юридической точки зрения различие между ними состоит в том, что служебные права и обязанности чиновников определяются нормами административного права, а права и обязанности простых государственных служащих – нормами трудового права. Кроме того, чиновники поступают на государственную службу по конкурсу, пользуются привилегией несменяемости, связаны присягой на верность конституции и т.д.

Законодательство устанавливает строгую административную градацию профессиональных государственных служащих. В соответствии с должностями, занимаемыми на служебно-иерархической лестнице, чиновники делятся на разряды и ранги (так, в Англии и Индии закон подразделяет чиновников на три разряда, во Франции и в Бельгии – на четыре разряда, в Японии установлено 15 рангов и т.д.).

Чиновники низшего звена делают работу сугубо технического характера, для выполнения которой вполне достаточно того минимума образования, доступного по законам стран всем гражданам. Низшие чиновники – это простые исполнители.

Чиновники среднего звена обладают более высоким уровнем образования, эти чиновники выполняют работу, требующую гораздо более высокой квалификации (готовят материалы для принятия решений, принимают решения по менее важным делам), их оклады значительно выше жалования чиновников низшего разряда.

Высшие чиновники («администраторы» в Англии, чиновники разряда «А» во Франции и т.д.) занимают командное положение внутри аппарата управления. Они осуществляют общее руководство (возглавляют различные службы министерства) и надзор за текущей работой подчиненных административных ведомств, готовят дела для министров, принимают самостоятельные решения по важным вопросам.

### Поступление на государственную службу

Назначение чиновников на должность является прерогативой исполнительной власти (главы государства, главы правительства). На практике право назначения многих чиновников делегируется министрам, а те, в свою очередь, делегируют эти полномочия своим подчиненным руководителям служб.

Назначению чиновников предшествует конкурсный отбор. Вопрос о пригодности кандидата к замещению соответствующей должности решается специальным органом (конкурсной комиссией) либо путем сравнения документов о квалификации, представленных претендентами (ФРГ, Швейцария, Нидерланды, Скандинавские страны), либо путем проведения специальных экзаменов (США, Англия, Франция, Италия, Бельгия), сложность которых зависит от разряда чиновника и от профиля его будущей служебной деятельности.

В США наряду с конкурсным отбором лиц, поступающих на «классифицированную» государственную службу («система заслуг»), существует и другой порядок подбора государственных служащих: ряд федеральных должностных лиц назначаются по усмотрению Президента.

В ряде стран (Франция, Италия, Бельгия и др.) конкурсный отбор не применяется при замещении так называемых политических должностей – личных сотрудников министров, губернаторов и т.п.

### Привилегии чиновников

Чиновники всех разрядов пользуются привилегией несменяемости по партийно-политическим мотивам. Хотя принцип несменяемости чиновников закреплен непосредственно в законах лишь немногих государств (Скандинавские страны), однако фактически чиновники во всех странах назначаются, за редким исключением, на неограниченный срок.

Принцип несменяемости приводит к тому, что смена правительства не влечет увольнения чиновников. Фактически высшие чиновники являются нередко более компетентными в делах министров, чем министры, и оказывают большое влияние на решение дел.

Принцип несменяемости в некоторых странах не распространяется только на небольшую часть чиновников, занимающих либо должности личных сотрудников министров, либо должности губернаторов. Отставка

1.8. Правительство	Для замечаний
<p>правительства и в особенности смена правящей партии влекут за собой замену этих чиновников другими.</p> <p>Законодательство решает вопрос об <u>ответственности чиновника за упущения по службе</u>. Устанавливая <u>два вида ответственности</u>: по отношению к третьим лицам (гражданам) и по отношению к государству.</p> <p>Так, в ФРГ в силу ст. 34 Основного закона в случае нарушения чиновником служебных обязанностей по отношению к третьим лицам ответственность несет государство или государственный орган, на службе которого состоит данный чиновник. А нерадивый чиновник отвечает перед государством. Таким образом защищаются права граждан в их отношениях с государством. Подобные нормы предусмотрены во всех цивилизованных современных странах.</p> <p style="text-align: center;"><b>Чиновники и политическая жизнь</b></p> <p>Для сохранения политического нейтралитета чиновников, в абсолютном большинстве зарубежных стран ограничиваются их политические права. Им запрещено принимать активное участие в деятельности партий (ФРГ, Индия) или занимать должности в политических организациях (Япония), запрещено выдвигать свои кандидатуры на выборах (Англия, Япония, Индия). В ряде государств чиновникам запрещено устраивать стачки (ФРГ, Япония, Бельгия).</p> <p>Таковы основные направления деятельности правительства и государственного аппарата в зарубежных странах.</p>	

## 1.8. Правительство

Тренировочные задания	Ответ/Решение
<p>1. Назовите основные полномочия правительства:</p> <p>2. Кто является главой исполнительной власти в США?</p> <p>3. В каких странах глава правительства называется канцлером?</p>	

## 1.9. Судебная власть

## 1.9.1. Общая характеристика

**Понятие и социальная функция.** Если законодательная власть и исполнительная власть возлагаются конституциями на два-три высших государственных органа (на главу государства, парламент и правительство), то с судебной властью дело обстоит значительно сложнее. Она возложена на *всю совокупность судебных органов* от самых низовых до верховных. Каждый из судебных органов, независимо от своего места в системе, разрешает конкретные дела совершенно самостоятельно, руководствуясь исключительно законом и правосознанием. Каждый судебный орган, а не только верховный суд, является носителем судебной власти. Совокупность судов (а порой их деятельность) именуется *юстицией* (от лат. justitia – справедливость).

Деятельность суда по разрешению правовых конфликтов называется *юрисдикционной*, а предметная и пространственная сфера такой деятельности – *юрисдикцией* (лат. jurisdictio – судебное разбирательство; судебный округ).

Юрисдикционная деятельность судов представляет собой правосудие, то есть вынесение подлинно правовых решений по разбираемым конфликтам. Это достигается благодаря применению специальных процессуальных форм, призванных гарантировать права человека в судебном процессе и облегчить по каждому рассматриваемому делу установление истинных его обстоятельств.

*Социальная роль* судебной власти в демократическом обществе заключается в том, чтобы в разного рода юридических конфликтах *обеспечивать господство права*, выраженного, прежде всего, в конституциях и других законах, международных договорах, а также в приравненных к закону или подзаконных актах высокого уровня – указах, декретах, ординасах, внутригосударственных публично-правовых договорах и т.п. Примечательно, что во многих странах законно изданные нормативные акты ведомственного характера, не говоря уже об актах местного значения, источниками права не признаются. Они обязательны к исполнению соответствующими субъектами, но их правовая обоснованность может быть в любое время относительно легко оспорена и проверена. В странах англосаксонской правовой системы суд в случаях пробелов в законодательстве руководствуется также прецедентным, или общим, правом, включая создание прецедентов высшими судами страны.

Осуществляя правосудие, судебная власть вводит государственное насилие в цивилизованные рамки, гарантируя законопослушных граждан от опасности попасть под колеса государственной машины. Эта весьма важная цель правосудия не является, однако, единственной.

Если ограничиться ею, то судебная власть выступает лишь как карающая длань, пусть цивилизованно карающая. Она это делает, но к этому не может сводиться ее социальная функция. В обществе возникает много конфликтов, и постепенно конфликт между законопослушным индивидом и государством становится далеко не главным. Не менее важен кон-

фликт между законопослушным индивидом и государством, возникающий в случае ошибок, а то и произвола государства.

Конфликты между властями государства и между государственными органами в рамках одной ветви власти, включая в обоих случаях судебную, и между государством и иными публичными корпорациями (субъектами федераций, местными самоуправляющимися сообществами и др.) также, поскольку не решены иными способами, подлежат разрешению судебной властью.

В связи с функцией судебной власти встает вопрос о *влиянии политического фактора* на ее деятельность. По логике, такое влияние должно бы быть исключено. Если законодательная власть и исполнительная власть (в значительной своей части, по крайней мере, решающей в макромасштабе страны) не только постоянно находятся под непосредственным воздействием политических сил, но и сами представляют собой активную политическую силу, то судебная власть должна быть полностью деполитизирована, ибо в противном случае она не сможет быть беспристрастной, пристрастный судья – не судья, а при разрешении дел будет руководствоваться не правом, а политической целесообразностью.

Да, по идее это должно бы быть так. Известно латинское изречение: "Fiat iustitia, pereat mundus!" ("Да свершится правосудие, хотя бы погиб мир!").

На практике, конечно, полная деполитизация судебной власти невозможна. Судьи, особенно при разрешении дел в сфере публичного права (его недаром называют политическим правом), не могут не предвидеть политических последствий тех или иных своих решений, а вынося решения, не могут не считаться с этими последствиями.

Но, разрешая дела, имеющие политическое содержание, суд должен применять к ним именно право. Политические симпатии и партийные убеждения суд вообще выражать не вправе, иначе это опять же не суд. И когда мы говорим, что необходимо предвидеть последствия, это значит, что из возможных правовых решений нужно выбрать такое, которое не нанесет социального ущерба или при котором ущерб этот будет минимальным. Границы же усмотрения суда – только и исключительно правовые.

В противном случае суд утрачивает самостоятельность и превращается в простой придаток других ветвей власти, как это имеет место при авторитарных, а особенно тоталитарных режимах, когда действует хорошо нам известное «телефонное право» и суд часто выступает орудием политической расправы.

В общем, судебная власть – это инструмент, посредством которого право воздействует на общественные отношения. Инструмент не единственный, но главнейший в конфликтных случаях. Однако этот инструмент оказывается подчас бесполезным, когда одна из сторон в конфликте или все они вообще не признают право как социальную ценность либо признают обязательность его норм для других, но не для себя. Из всех властей судебная власть – слабейшая: она не опирается на волеизъявление избирателей, как законодательная власть, и не располагает силовыми структурами для принуждения, как власть исполнительная. Но сила судебной власти в уважении цивилизованного общества к праву и к суду как его профессиональному толкователю и справедливому применителю. Не случайно в за-

падных странах юристы не сразу могут взять в толк, о чем идет речь, когда мы спрашиваем их о последствиях неисполнения судебных решений. Они не могут себе представить, как это возможно – не исполнить решение суда.

Но в заключение вопроса о социальной функции суда нельзя не остановиться еще на одной проблеме, весьма прозаической. Речь идет о *цене обращения в суд*. Цена эта выражается как в деньгах, в которые обходится деятельность суда и которые приходится платить заявителю (это не одинаковые суммы), так и во времени, затрачиваемом для получения искомого результата.

Сама по себе судебная власть стоит очень дорого. Квалификация ее должностных лиц зачастую самая высокая во всем государственном аппарате, а к числу гарантий ее независимости, о которой речь ниже, относится и весьма высокая оплата этой квалификации и профессионального риска, производимая в различных формах (денежное вознаграждение, пенсионное обеспечение, охрана и др.). Например, в начале 80-х гг. судопроизводство в большинстве американских судов обходилось в 1,5 тыс. долларов за день, а в суде присяжных – не менее 54 тыс. долларов в месяц. Час судебного заседания стоил 250 долларов, 20-минутное заседание по оформлению признания вины – 75 долларов, по рассмотрению проступка несовершеннолетнего – не менее 50 долларов.

Отсюда, конечно, не следует, что заявитель должен авансировать или гарантировать возмещение этих расходов. В противном случае конституционный принцип права на правосудие, доступности суда повис бы в воздухе: суд был бы доступен только для богатых, причем очень богатых. Ни о какой демократии в этих условиях говорить было бы нельзя. С другой стороны, доступ к правосудию, свободный от какой бы то ни было материальной ответственности, может повлечь перегрузку судов вздорными претензиями склонных к сутяжничеству индивидов. Поэтому обычно обращение в суд требует уплаты государственной или местной пошлины, которая в принципе должна быть посильна и затем относится на судебные издержки, уплачиваемые проигравшей стороной. Пошлины, хотя и не могут ставить целью обеспечить самокупаемость судебной власти, но все же уменьшают бремя налогоплательщиков по ее содержанию. Проблема не ограничивается размером пошлины: само ведение дела, как правило, для стороны материально весьма обременительно. Многие западные исследователи продолжают констатировать, что еще достаточно часто обращение в суд и ведение в нем дела обходится слишком дорого, а для бедных подчас оказывается недоступным.

Не менее важно и то, что судебный порядок разрешения конфликтов отнимает много времени, ибо судебная процедура не может не быть сложной. Известна американская пословица «время – деньги», но в жизни нередко время оказывается дороже денег. Пока длится судебное разбирательство конфликта, он может утратить всякий смысл, а решение суда – оказаться никому не нужным.

Такая высокая цена правосудия должна побуждать субъекты, заинтересованные в скорейшем и материально менее обременительном разрешении конфликта, обращаться к иным способам его разрешения – взаимным договоренностям, арбитражу, административным решениям и т.д. Суд должен быть действительно последним средством.

Объем конституционного регулирования судебной власти бывает различен. В качестве тенденции можно отметить увеличение роли, отводимого этой ветви власти в конституциях.

**Структура судебной власти.** Она, прежде всего, включает сами суды. В странах англо-саксонской правовой системы часто они образуют единую систему, в которой различные ветви замыкаются на единый верховный суд (см. схему 69). В то же время во все большем числе стран, особенно в континентальной Европе, наблюдается тенденция к полисистемности. Это значит, что в стране создается несколько независимых друг от друга систем специализированных судов во главе со своими высшими судами (см. схему 70). Самый яркий пример полисистемности дает Основной закон Федеративной Республики Германии 1949 г., предусмотревший учреждение наряду с Федеральным конституционным судом (ст. 92–94) еще пяти высших судов: Федеральной судебной палаты, Федерального административного суда, Федеральной финансовой палаты, Федерального трудового суда и Федерального социального суда, которые в целях обеспечения единообразия судебной практики создают совместный сенат (ч. 1 и 3 ст. 95) (см. схему 71).

В странах с романской правовой системой и некоторых иных часто наряду с системой судов общей юрисдикции (т.е. рассматривающих главным образом гражданские и уголовные дела) создается отдельная система административной юстиции, возглавляемая органом, который обычно именуется государственным советом и осуществляет также некоторые иные функции (Франция, Италия; см. Схему 72 и 73), либо верховными административным судом (Швеция).

Военные суды во многих государствах в мирное время не создаются (см., например, ст. 84 Федерального конституционного закона Австрии 1920 г. в редакции 1929 г.), а там, где существуют, образуют особую ветвь судов общей юрисдикции. То же можно сказать об административных судах там, где не образована замкнутая их система, и некоторых иных специальных судах: семейных, по делам несовершеннолетних, трудовых, патентных, финансовых (налоговых) и пр.

Схема 69

### Судебная система Великобритании



Схема 70

Структура судебной власти в странах континентальной системы права (обобщенный вариант)

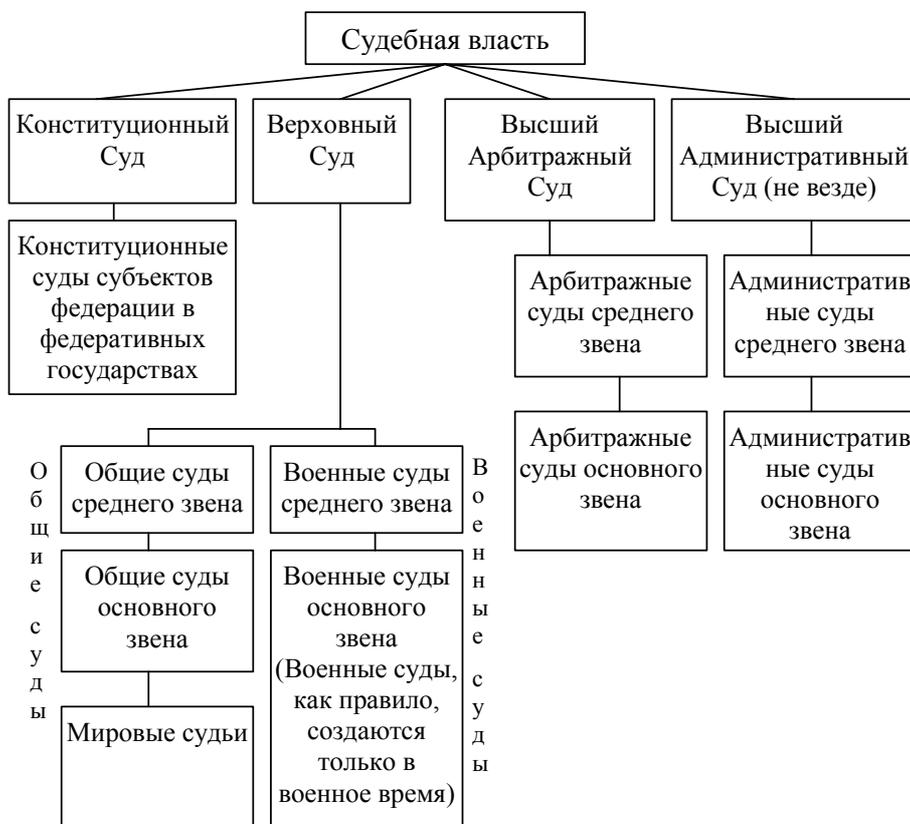


Схема 71

Судебная система ФРГ





Особое место в странах континентальной Европы, включая пост-«социалистические», занимают *конституционные суды* (во Франции – Конституционный совет), которые в некоторых конституциях рассматриваются в разделах, посвященных не судебной власти, а конституционным гарантиям (Италия, Франция). В Австрии в таком разделе содержатся нормы и об Административном суде. Следует отметить, что в федеративных государствах, где конституционные суды создаются также субъектами федераций, они единой системы не образуют. В странах, воспринявших англо-саксонскую правовую систему (США, Индия, Япония), и некоторых иных функции конституционного контроля (надзора) возложены на суды общей юрисдикции.

Следует также упомянуть создаваемые в некоторых странах *суды для рассмотрения дел о конституционной ответственности высших должностных лиц* (Высокий суд правосудия и Суд правосудия республики во Франции, Государственный трибунал в Польше).

В странах с романской системой права и некоторых других к судебной власти относятся и счетные палаты, и некоторые другие подобные органы (см., например, ст. 103 Конституции Итальянской Республики 1947 г.).

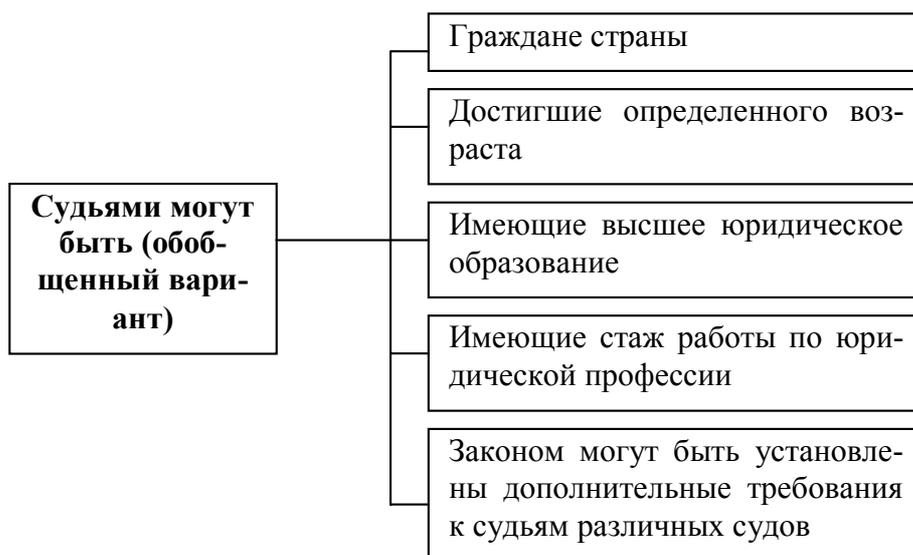
В ряде мусульманских стран наряду с государственными действуют *шариатские суды* (шариат – свод мусульманского права). Демократические конституции обычно содержат *запрещение чрезвычайных судов*, которые могли бы действовать вне установленной законом процедуры. Например, ч. 1 ст. 101 германского Основного закона гласит: «1. Чрезвычайные суды не допускаются. Никто не может быть изъят из ведения своего законного судьи».

Структурой судебной власти охватываются, кроме судов, некоторые иные виды государственных органов и учреждений, обслуживающих судебную власть, среди которых, прежде всего, нужно отметить органы *предварительного расследования* и органы *прокуратуры*. В некоторых странах они встроены в судебную систему, в других существуют отдельно от судов, поддерживая с ними функциональную связь. Обслуживает судебную власть и такое учреждение, как *адвокатура*, главная функция которой заключается в оказании правовой помощи всем, кто в ней нуждается. Наконец, в некоторых странах существует специальная *судебная полиция*, подчиненная судебной власти (см., например, ст. 109 Конституции Италии).

**Статус судей, прокуроров, следователей.** Эти должностные лица, которые непосредственно осуществляют судебную власть либо теснейшим образом с ней взаимодействуют, обеспечивая выполнение ею своих функций, они должны отвечать целому ряду высоких специальных требований как профессионального характера (юридическое образование, стаж юридической работы), так и морального (безупречная репутация, отсутствие судимости и пр.), которые устанавливаются законом, а иногда и конституцией (см. схему 74). Чтобы иметь моральное право судить других, самому нужно быть на высоте. На практике, конечно, в каждой стране бывает всякое – и некомпетентность, и коррумпированность, и пристрастность, и просто глупость, и многое другое, но закон в данном случае служит необходимым ориентиром для надлежащего комплектования судебной власти и содержит требуемые средства для ее очищения в случае необходимости.

Схема 74

## Требования, предъявляемые к судьям



В странах с романской правовой системой и некоторых других странах, воспринявших отдельные их институты, судьи, прокуроры и следователи объединяются обычно общим понятием *магистратуры*. Термин «магистрат» имеет много значений, но в данном случае магистратами считаются судьи, начиная с основного уровня, прокуроры и следователи. В других странах такой обобщающей терминологии не существует, хотя, например, следователи и в немецкоязычных странах называются следственными судьями.

Судейский корпус формируется, как правило, путем назначения, хотя и встречаются случаи выборности. Например, в большинстве штатов США судьи выбираются, причем нередко баллотируются как представители той или иной партии. Но федеральные судьи назначаются, как уже отмечалось, Президентом по совету и с согласия Сената (часть вторая разд. 2 ст. II Конституции Соединенных Штатов Америки 1787 г.).

Согласно частям второй и третьей ст. 79 Конституции Японии 1946 г., назначение судей Верховного суда подлежит пересмотру народом при проведении первых после данного назначения всеобщих выборов в Палату представителей и последующим пересмотрам при проведении выборов в Палату представителей по прошествии каждых 10 лет; если большинство избирателей высказывается за смещение судьи, он подлежит смещению.

Преобладание назначаемости судей имеет серьезные резоны, несмотря на то, что этому порядку формирования судебной власти может быть брошен упрек в недемократичности. При выборах судей гражданами и даже представительными органами неизбежно действует политический фактор: выбирающие судью граждане или депутаты руководствуются не столько его личными качествами, сколько политическими убеждениями. Это приходит в противоречие с объективным требованием максимально возможной деполитизации судебной власти. Конечно, политический момент играет роль и при назначении, и поэтому представляется предпочтительным такой порядок назначения, при котором оно не является прерога-

тивной какой-либо одной ветви власти, а требует согласованной воли двух из них, если не всех трех. В ряде стран (преимущественно с романской системой права) назначение, перемещение и увольнение судей входят в компетенцию высших органов судебной администрации, которые иногда должны согласовывать свои решения с министром юстиции.

Важным принципом, гарантирующим независимость носителей судебной власти, является их *несменяемость*: они не могут быть смещены или перемещены без своего согласия иначе, как по решению высшей власти, причем им гарантируются особые возможности защиты. Например, в США федерального судью можно уволить досрочно только в порядке импичмента. Судьи там остаются в должности до тех пор, пока «хорошо себя ведут», то есть, пока сами не подадут в отставку, не совершат преступления или очевидным образом не проявят своей некомпетентности.

В странах континентальной Европы обычно устанавливается верхний возрастной предел, по достижении которого судья или иной чиновник судебной власти автоматически выходит в отставку с сохранением ряда льгот и привилегий.

Законодательство обычно устанавливает *несовместимость* функции судьи (вообще магистрата) с иными занятиями, а также запрещает судьям (магистратам) участие в политических, а порой и в профсоюзных объединениях. Так, согласно ч. 1 ст. 127 Испанской конституции 1978 г., судьи и магистраты, а также прокуроры, пока состоят на службе, не могут занимать другие публичные должности, принадлежать к политическим партиям или профсоюзам; система и способы их профессиональной аттестации определяются законом (это, в частности, Органический закон о судебной власти 1985 г.).

Еще Конституция США установила в предложении втором разд. 1 ст. III, что судьи должны в установленные периоды получать за свои услуги вознаграждение, которое не может быть уменьшено во время их пребывания в должности. Подобная норма содержится и в части шестой ст. 79 Конституции Японии.

**Высшие органы судебной администрации.** Общее название, которое мы дали этому институту, не совсем точное: в отдельных странах оно полностью соответствует действительности, в других – лишь частично. Но с этой оговоркой им можно пользоваться. В Италии, Франции, Румынии это Высший совет магистратуры, в Испании – Генеральный совет судебной власти, в Колумбии – Высший совет судебной администрации, в Польше – Всепольский совет судебной администрации, в Болгарии – Высший судебный совет и т.д. Такие органы в перечисленных странах являются конституционными, причем в некоторых из них конституции регулируют их статус довольно подробно (например, во Франции, Италии).

### 1.9.2. Конституционно-правовые принципы организации и деятельности судебных систем

**Принципы организации.** Конституции, хотя многие из них достаточно кратки в данном вопросе, обычно устанавливают *виды судебных систем или судов*, действующих в стране, указывая, какие специальные суды могут быть образованы наряду с судами общей юрисдикции.

Из организационных принципов, на которых действует судебная власть, практически повсеместно предусматривается *независимость судей*, подчиняющихся только закону, и ее гарантии: *несменяемость, иммунитет, неуменьшаемость вознаграждения* во время пребывания в должности. Некоторые конституции дополняют этот принцип такой гарантией, как *административная и финансовая автономия* судебной власти вообще.

Широко распространен конституционный принцип *отправления правосудия только законно установленными судами с запрещением чрезвычайных судов*.

В ряде конституций предусмотрено *участие народа* в отправлении правосудия, прежде всего в качестве *присяжных*.

Присяжные не избираются, а отбираются по специальным методикам из списков граждан, составленных с этой целью местной администрацией. В списки включаются все граждане, которые отвечают установленным законом требованиям. Отбор часто приводится по жребию, и отказываться гражданам без уважительных причин не вправе. Но главное отличие не в этом и не в том, что *скамья присяжных* насчитывает не двух, а обычно 6, 9 или 12 присяжных. Главное отличие в том, что *присяжные решают вопросы не права, а факта*, для чего им особых юридических познаний не требуется. В уголовном процессе, где преимущественно используется этот институт, они должны определить, имело ли место деяние, вменяемое подсудимому, совершил ли он его, виновен ли в совершении и заслуживает ли снисхождения, если виновен. Решение присяжных по каждому такому вопросу принимается большинством или единогласно. В зависимости от *вердикта* присяжных судья назначает наказание подсудимому или оправдывает его, хотя подчас может и оспорить вердикт в вышестоящем суде. В англоязычных странах *скамья присяжных* именуется в зависимости от стадии процесса *большим, или малым жюри*, во франкоязычных странах суд с участием присяжных именуется *судом ассизов*, а *скамья присяжных* – также *жюри*, которое, впрочем, вместе с судьями принимает участие в определении меры наказания осужденному.

Наконец, следует остановиться на принципе *инстанционности*, который часто получает выражение в виде *права на обжалование* судебных решений. Он заключается в том, что не вступившее еще в силу решение суда, рассмотревшего и разрешившего дело по существу, то есть *суда первой инстанции*, может быть пересмотрено вышестоящим судом, то есть *судом второй инстанции*, либо соответственно решение суда второй инстанции – *судом третьей инстанции* (в странах с трехинстанционным процессом) по жалобе стороны. Так, предложение второе разд. 2 ст. III Конституции США гласит, что, за установленными Конституцией и законом исключениями, «Верховный суд должен иметь апелляционную юрисдикцию в отношении как права, так и факта», то есть рассматривать и разрешать апелляционные жалобы на решения нижестоящих судов. Согласно ст. 111 итальянской Конституции, «на судебные решения и на меры в отношении личной свободы, принятые общими или специальными судебными органами, всегда допускается кассационная жалоба по мотиву нарушения закона. Отступления от такой нормы допускаются только в отношении приговоров военных трибуналов во время войны» (часть вторая); «на решения Государственного совета и Счетного суда кассационная жалоба допускается только по мотивам подсудности» (часть третья).

Из приведенных примеров следует, что существуют две основные формы обжалования: *апелляция* и *кассация*. При апелляционном порядке вышестоящий суд пересматривает дело по существу с новой проверкой ранее рассмотренных и вновь представленных доказательств и постановляет свое решение, отменяя тем самым решение суда нижестоящего. При кассационном порядке вышестоящий суд проверяет только соблюдение закона нижестоящим судом, не вдаваясь в существо дела, и только в рамках заявленной жалобы. Если решение нижестоящего суда отменено вышестоящим судом в кассационном порядке, дело заново рассматривается обычно тем же нижестоящим судом, но в ином составе судей.

Наряду с этими основными формами обжалования не вступивших в силу судебных решений существует и смешанная форма – *ревизия*, сочетающая черты и апелляции, и кассации. В разных странах это сочетание различно. При ревизионной форме вышестоящий суд не связан рамками жалобы и может проверять не только законность, но и обоснованность решения нижестоящего суда. Он может отменить решение нижестоящего суда и постановить свое, как при апелляции, но может и вернуть дело на новое рассмотрение в нижестоящий суд, как при кассации.

В странах с англо-саксонской правовой системой применяется исключительно апелляционное обжалование. Для стран с романской правовой системой характерно апелляционное обжалование по второй инстанции и кассационное – по третьей (хотя бывает, как мы видели на примере Италии, только кассационное). Германская система сочетает апелляционное обжалование по второй инстанции с ревизионным – по третьей.

Судебные решения, вступившие в силу, пересматриваются в *чрезвычайном порядке*.

**Принципы деятельности.** Это основополагающие принципы судебного процесса, то есть установленного законом рассмотрения и разрешения судебных дел (см. схемы 75 и 76).

В полной мере они определены в текущем судебно-процессуальном законодательстве (кодексах уголовного, гражданского, административного судопроизводства и т.п.), но во многих странах ряд важных принципов судебного процесса получает отражение в конституциях. В главе III мы уже затрагивали этот вопрос, когда говорили о судебно-процессуальных гарантиях прав и свобод человека и гражданина: некоторые принципы судебного процесса, прежде всего конституционные, сформулированы именно как права человека (право на законный суд, включая право на суд присяжных, право на защиту, право на обжалование и др.).

Наиболее часто среди конституционных принципов судебного процесса встречается *гласность* (*публичность, открытость* судебных заседаний). Этот принцип содержится в первой части разд. 3 ст. III, а также в VI поправке к Конституции США, ст. 82 японской Конституции, в ч. 1 ст. 120 Конституции Испании и в др. При этом обычно указывается на возможность проведения в исключительных случаях закрытых судебных заседаний, но что решение по делу объявляется публично. Так, часть вторая ст. 82 Конституции Японии гласит: «Если суд единогласно решает, что гласность представляет опасность для публичного порядка или морали, разбирательство может вестись при закрытых дверях. При этом дела о политических преступлениях, о преступлениях, связанных с печатью, или дела, в которых затрагиваются права граждан, гарантируемые главой III настоящей Конституции, всегда должны разбираться в открытых заседаниях».

Схема 75

## Судебная власть (обобщенный вариант)

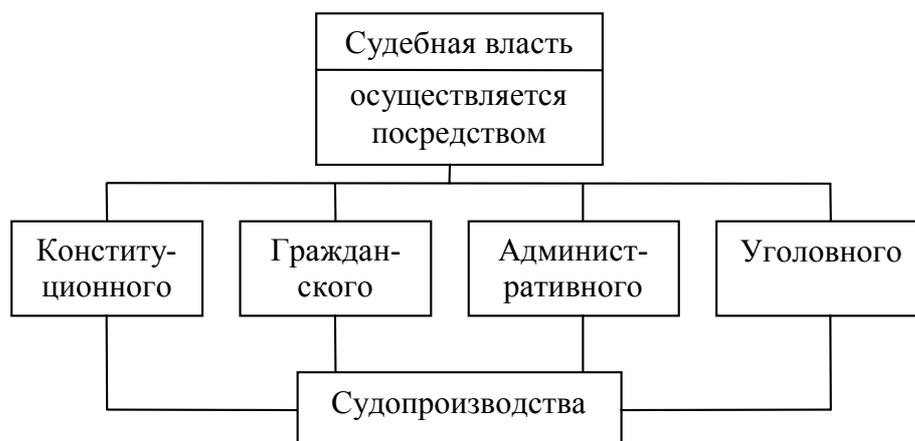


Схема 76

 Функции судебной власти  
 (обобщенный вариант для стран континентальной системы права)

Конституционный суд	Верховный суд	Высший арбитражный суд
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Дела о соответствии Конституции законов, нормативных актов, договоров</li> <li>– Споры о компетенции между органами государственной власти и ее субъектов</li> <li>– Проверка конституционности применения законов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Рассмотрение уголовных дел особой сложности, любых гражданских дел</li> <li>– Рассмотрение дел в кассационном порядке</li> <li>– Рассмотрение дел в порядке надзора</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Разрешение экономических споров</li> <li>– Разрешение споров в сфере управления</li> <li>– Проверка в кассационном порядке решений арбитражных судов</li> <li>– Проверка в порядке надзора решений арбитражных судов</li> </ul>

Итальянская Конституция в предложении первом ст. 101 устанавливает, что правосудие осуществляется именем народа, в части первой ст. 111 – что судебные меры должны быть мотивированы. То же предусмотрено в ч. 3 ст. 120 Испанской конституции с добавлением, что судебные решения должны всегда объявляться публично. Часть 2 ст. 120 Испанской конституции предписывает, что судопроизводство должно быть преимущественно устным, особенно по уголовным делам, а ст. 121 – что ущерб, причиненный судебной ошибкой или явившийся следствием неправильного отправления правосудия, дает право на возмещение за счет государства в соответствии с законом.

Весьма распространен конституционный принцип *связанности судей только законом* (предложение второе ст. 101 Конституции Италии; ч. 1 ст. 97 Основного закона Германии и др.). Это означает не только то, что

судья не должен при разрешении дел получать указания ни от кого, включая и вышестоящие суды, но также и то, что нормативные акты, нижестоящие по отношению к закону, имеют значение для суда лишь постольку, поскольку, по его мнению, соответствуют закону.

**Системы судов общей юрисдикции.** Они весьма разнообразны в различных странах. Это касается, прежде всего, числа *инстанций* (т.е. ступеней, звеньев, уровней, «этажей» системы), что не следует смешивать с рассмотренными выше инстанциями как процессуальными категориями. Например, такая судебная инстанция, как окружной суд, занимающий в «лестнице» судебных инстанций вторую снизу ступеньку, может по одним делам выступать как суд первой инстанции, а по другим делам, которые уже рассмотрены нижестоящими судами, – как суд второй инстанции. Верховный суд – высшая судебная инстанция – может быть судом и первой, второй, и третьей инстанции.

Судебные системы подавляющего большинства зарубежных государств принадлежат к одной из двух наиболее распространенных моделей: англо-саксонской (англо-американской) или романо-германской (европейской континентальной).

Основные признаки *англо-саксонской* модели.

- историческая приверженность общему праву, признание правотворческой роли суда и судебного прецедента как источника права;
- выработка процессуальных форм судебного преследования, прежде всего судебной практикой, а не законодательное установление;
- исключительно апелляция форма обжалования судебных решений;
- предельная состязательность, при которой суд в большой мере пассивен и следит главным образом за соблюдением сторонами процессуальных норм; допущение в уголовном процессе сделок о признании вины;
- относительно более широкое использование институтов присяжных заседателей и мировых судей;
- относительно более широкая практика избрания судей.

Эта модель возникла раньше континентальной, и сложившиеся в ее рамках традиции обладают высокой степенью устойчивости к законодательным нововведениям. Например, в английских судах встречаются дела, при рассмотрении которых требуется доказывание существования местных обычаев весьма древнего происхождения (скажем, времен короля Ричарда Львиное Сердце, жившего 800 лет назад).

Основные признаки континентальной модели:

- весьма развитая законодательная база, определяющая организацию и деятельность судов;
- формальное непризнание судебного прецедента как источника права;
- использование наряду с апелляционной формой также кассационной и ревизионной форм обжалования судебных решений;

- активная роль судьи в процессе;
- относительно меньшая распространенность институтов присяжных заседателей и мировых судей; использование суда шеффенов (германская система) и суда ассизов (романская система); преимущественно назначение профессиональных судей низового уровня (участковых судей, полицейских судей и т.п.);
- создание органов полного или частичного судейского самоуправления с кадровыми функциями и полномочиями.

Нельзя не отметить *тенденцию к определенному сближению обеих моделей*. В странах англо-саксонского права все большее значение приобретает законодательное регулирование судоустройства и судопроизводства, а в странах континентальной системы судьи наделяются правом восполнять своими решениями пробелы в законодательном регулировании общественных отношений, чтобы избежать тем самым отказа в правосудии, но это означает придание судам в некоторой мере правотворческой функции, даже если соответствующие судебные решения не становятся обязательными судебными прецедентами.

*Общая схема судов общей юрисдикции* выглядит примерно следующим образом:

- первичное звено: мировой судья, полицейский судья, участковый судья и т.п.;
- основное звено: окружной суд, трибунал и т.п.;
- апелляционное звено: апелляционный суд, высокий суд и т.п.;
- верховное звено: кассационный суд, верховный суд, высший суд и т.п.

Начиная с основного звена, в судах при рассмотрении дел по первой инстанции возможно участие той или иной категории заседателей.

Естественно, что эта голая схема в каждой стране конкретизируется особо, причем какого-то из отмеченных звеньев может и не быть.

Необходимо отметить, что *территориальная организация судов* второго звена, а подчас и первого и третьего снизу, как правило, *не совпадает с политико-административным делением* страны. Судебный округ или участок – особая территориальная единица, для которой никаких других органов, кроме суда, не создается. Это призвано усилить независимость суда от других государственных органов и органов местного самоуправления.

**Административная юстиция.** Эта ветвь судебной власти в последние десятилетия все более обособляется и во многих странах, в том числе «постсоциалистических», превратилась в особую систему, возглавляемую национальным верховным или высшим административным судом (в некоторых странах с романской правовой системой, в частности во Франции и Италии, суд, возглавляющий систему административной юстиции, называется государственным советом и имеет также некоторые иные функции). Ее задача заключается в *разрешении административных споров*, то есть конфликтов, прежде всего между физическими и юридическими лицами, с одной стороны, и органами и должностными лицами публичной администрации, – с другой. При разрешении этих споров административные суды

проверяют законность актов органов и должностных лиц публичной администрации и в случае нарушения этими актами закона либо отменяют их, либо обязывают издавшие акт или вышестоящие органы и должностных лиц отменить или изменить их. Кроме того, в ряде стран на высшие органы административной юстиции возложена *проверка конституционности и законности нормативных актов, издаваемых публичной администрацией*. Таким образом, административная юстиция – важный институт обеспечения прав и свобод человека и гражданина и правопорядка в целом.

Во многих западных странах и реципировавших их правовые системы развивающихся странах институт административной юстиции не получил отражения в конституциях. Так, напрасно мы будем искать этот институт в конституциях США, Японии, Бельгии, Испании, Румынии и ряда других стран. Напротив, в конституциях Германии, Италии, Франции, Болгарии, Чехии и многих других стран мы встречаем упоминание, по крайней мере, высших органов административной юстиции.

В тех странах, демократические конституции которых не упоминают административных судов, эти суды либо существуют в качестве ветви систем судов общей юрисдикции, либо их функции осуществляются судами общей юрисдикции, либо, наконец, эти функции поделены между специализированными административными судами и судами общей юрисдикции.

В Великобритании и США судебный контроль за административными актами первоначально осуществлялся судами общей юрисдикции, однако в XX в. там стали возникать специализированные органы для выполнения этой функции, и к концу века значение этих органов заметно возросло. Они считаются квазисудами и подчас находятся в системе административных ведомств, однако разрешают дела значительно быстрее, чем обычные суды, благодаря упрощенной процедуре (ограничены, в частности, такие принципы, как состязательность и гласность), сохраняющей, впрочем, необходимый минимум процессуальных гарантий. Некоторые из этих органов весьма близки к судам и даже называются судами. Таковы, например, Претензионный и Налоговый суды в США. Однако в обеих странах специализированные органы административной юрисдикции сами подконтрольны судам общей юрисдикции.

В качестве примера страны, где административная юстиция представляет собой независимую ветвь судебной власти со своим верховным судом, укажем на Германию. В соответствии с положением об административных судах 1960 г. административным судам подведомственны, кроме конституционно-правовых, все споры публично-правового характера, поскольку они не отнесены к юрисдикции других судов. Среди рассматриваемых административных споров дела о жалобах частных лиц на решения и действия государственных органов и должностных лиц, споры между территориальными единицами, споры о правах государственных служащих. Административные суды могут отменить решения государственных органов или должностных лиц или, наоборот, предписать им принять то или иное решение, устанавливают юридические факты. Они не вдаются в вопросы целесообразности оспариваемых административных решений, а проверяют лишь их законность.

Система административных судов включает три инстанции: 1) административный суд; 2) высший административный суд земли – апелляционная инстанция; 3) Федеральный административный суд – кассационная инстанция. Все они действуют коллегиально. Административные суды первых двух инстанций разрешают дела в составе трех профессиональных судей и двух заседателей, избираемых на четыре года из числа граждан, не принадлежащих к какой-либо определенной профессиональной группе, а Федеральный административный суд состоит из пяти судей.

Обращение в административный суд, как правило, возможно лишь в случае, если жалоба лица отклонена административной инстанцией, вышестоящей по отношению к той, которая издала оспариваемый акт. Если речь в жалобе идет о нарушении права земли, решение высшего административного суда земли окончательно.

### 1.9.3. Конституционный контроль и конституционная юстиция

#### Понятие конституционного контроля

Под конституционным контролем понимают такую систему отношений между органами государственной власти, при которой контролирующий орган может отменять акты подконтрольного органа.

Следует иметь в виду, что соответствие акта конституции (конституционность акта) – это его непротиворечие ей.

Ни одна конституция не в состоянии определить все сферы общественной жизни, подлежащие правовому, даже чисто законодательному, регулированию. Мировая практика, как правило, допускает восполнение пробелов в праве обычными законами. Такие законы не могут буквально соответствовать конституции, ибо регулируемая ими материя в конституции не отражена, но они никакими нормами и ни в коем случае не должны противоречить конституционным нормам.

Неконституционность акта равнозначна его противоконституционности.

Идея конституционного контроля появилась в начале XVII в. в Великобритании и была связана с деятельностью Тайного совета, который признавал законы легислатур колоний недействительными, если они противоречили законам английского Парламента, изданным для этих колоний, или общему праву. Однако конституционный контроль в современном понимании впервые появился в США. До первой мировой войны ему последовали некоторые европейские страны – Норвегия, Греция, частично Швейцария.

Конституционный контроль возможен только там, где действует писаное право, в том числе и писанные конституции, положения которых обладают более высокой юридической силой по сравнению с любыми другими национальными и местными правовыми положениями.

#### Объекты конституционного контроля (см. схемы 77 и 78)

Нижестоящие по отношению к конституции нормативные акты, даже изданные одним и тем же органом, подчас тоже имеют свою иерархию; например, конституционные или органические законы могут обладать бо-

лее высокой юридической силой, чем законы обыкновенные. Проверка обыкновенных законов на непротиворечие органически входит в этом случае в понятие конституционного контроля. В то же время законы, принятые путем референдума, проверке на конституционность обычно не подлежат, поскольку представляют собой непосредственное проявление народного суверенитета. Но если для принятия или изменения конституции путем референдума требуется особое большинство, то законы, принятые референдумом при отсутствии такого требования, вполне могут проверяться на конституционность.

Схема 77

### Основные цели Конституционного Суда

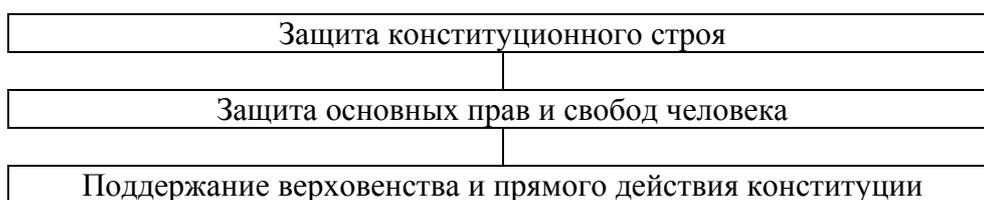


Схема 78

### Юрисдикция Конституционного Суда



Очевидно, что на соответствие конституции должны проверяться внутригосударственные договоры. Понятием конституционного контроля охватывается и проверка конституционности и законности актов исполнительной власти, актов самоуправления, равно как и проверка соблюдения их внутренней иерархии, вытекающей из конституционных положений. Возможна и проверка соблюдения конституционности частно-правовых актов, которыми могут нарушаться конституционные принципы – равноправие религий, запрещение расовой дискриминации и т.д., равно как и судебных решений.

Предметом проверки в отдельных странах служит также конституционность индивидуальных правоприменительных актов.

Во многих странах конституциями устанавливается примат международного права над национальным. Проверка соответствия национальных законов международным договорам также охватывается конституционным контролем. Проверяются подготовленные проекты международных договоров или подписанные международные договоры до их вступления в силу. Сложнее обстоит дело в случае, когда имеются расхождения между действующим международным договором и конституцией. Некоторые конституции содержат нормы о недопущении таких расхождений.

Но как быть, если, например, выяснилось расхождение между вновь принятой конституцией и ранее заключенным международным договором или если в результате хотя бы даже частичной конституционной реформы ряд ранее заключенных международных договоров перестал ей соответствовать? В этом случае подлежит применению международный договор до тех пор, пока расхождение не будет устранено либо путем изменения в соответствии с международным правом международного договора, либо путем внесения соответствующего изменения в конституцию.

Может ли проверяться конституционность отдельных положений самой конституции? В некоторых конституциях существуют нормы, изменяемые в еще более сложном порядке.

Можно привести возражение, что усложненный порядок изменения еще не означает, что у этой нормы более высокая юридическая сила, чем у остальных конституционных норм. Это действительно спорная проблема. Однако если учесть, что конституция в принципе не должна содержать противоречий, то норма, принимаемая или изменяемая в более сложном порядке, не может не иметь преимущества перед нормой, порядок принятия или изменения которой менее сложен. Очевидно, что первая норма для конституции принципиально более важна, чем вторая.

Бесспорным представляется случай, когда в конституцию включается норма, которая самой же конституцией запрещена. Но и в этом случае есть возможность или даже необходимость оспорить конституционность новой конституционной нормы.

Более сложный порядок принятия или изменения нормы должен означать ее повышенную юридическую силу. Изложенное представляет собой конституционный контроль в самом широком смысле слова. В узком же смысле конституционный контроль обращен только на акты законодательной власти, прежде всего на законы, принимаемые парламентом.

Понятием конституционного контроля охватывается также проверка на соответствие конституции действий должностных лиц. Обычно это от-

носит к высшим должностным лицам государства – президентам, членам правительств, судьям и др. Установление несоответствия влечет обычно лишение должности по процедуре наподобие импичмента, однако следует напомнить, что к США это не относится: основанием импичмента там не служит нарушение Конституции как таковое. В других же странах мы это наблюдаем.

Объектом конституционного контроля могут стать акты и действия общественных объединений, на которые государство возложило определенные властные функции. Например, объединяющая производителей определенного рода товаров или услуг палата может быть уполномочена на их сертификацию и не допускать при этом запрещенную конституцией дискриминацию. Конституционный контроль часто распространяется на создание и деятельность политических общественных объединений, прежде всего политических партий.

### Виды конституционного контроля

По времени осуществления конституционный контроль может быть предварительным или последующим. При предварительном контроле акт проверяется до его вступления в силу (закон – до санкционирования и промульгации, но уже после принятия парламентом). Последующий контроль распространяется в принципе на действующие, по крайней мере, официально опубликованные, акты.

По месту осуществления конституционный контроль может быть внутренним и внешним. Внутренний контроль проводится самим органом, который издает акт, внешний – иным органом. Внутренний контроль, как правило, предварительный, хотя есть примеры и последующего внутреннего контроля. Нередко такой контроль носит консультативный характер и не исключает внешнего контроля. Внешний контроль в большинстве случаев – последующий. Во всяком случае, не принятые еще проекты актов, как правило, внешнему контролю не подвергаются.

Конституционный контроль может быть консультативным или постановляющим. Решение в порядке консультативного контроля обладает моральной, а не юридической силой – юридически оно никого не связывает и не обязывает. Напротив, решение, принимаемое в порядке постановляющего контроля, обязательно, даже общеобязательно: если оно объявляет акт соответствующим конституции, никакие претензии к нему в этом плане больше не принимаются; если же акт объявлен неконституционным, то теряет юридическую силу. Чаще всего под конституционным контролем понимается именно постановляющий контроль.

По обязательности проведения конституционный контроль может быть обязательным или факультативным. В первом случае акт обязательно предварительно подвергается конституционному контролю, обычно предварительному. Факультативный контроль осуществляется только в случае заявленной инициативы субъекта. Наиболее часто конституционный контроль бывает факультативным: проводится по требованию уполномоченного органа или должностного лица либо же индивида, у которого возникли сомнения в конституционности акта.

По форме конституционный контроль может быть абстрактным или конкретным. Абстрактный контроль означает проверку конституционности акта или нормы вне связи с каким-либо делом. Предварительный контроль может быть только абстрактным (но не наоборот). Конкретный же контроль осуществляется только в связи с каким-то, чаще всего судебным делом, при разрешении которого подлежит применению определенная норма или акт, оспариваемые с точки зрения конституционности. Он, стало быть, - всегда последующий. Абстрактный контроль имеет определенные преимущества перед конкретным: позволяет шире взглянуть на проблему соотношения оспариваемого акта с конституцией, обеспечивая единство и непротиворечивость контроля и, в конечном счете, лучше отвечает идее разделения властей. Конкретный контроль создает лучшие возможности для более или менее оперативной защиты прав человека.

По своему объему конституционный контроль может быть полным или частичным. Полный контроль охватывает всю систему общественных отношений, урегулированных конституцией. Частичный же контроль распространяется лишь на определенные их сферы, например, на права человека и гражданина, на федеративные отношения и т.д.

По содержанию конституционный контроль бывает формальным или материальным. При формальном контроле проверяется соблюдение конституционных условий и требований, относящихся к изданию акта, то есть, входило ли издание акта в компетенцию издавшего органа, соблюдены ли процедурные требования при этом, в надлежащей ли форме издан акт. Материальный же контроль имеет дело с содержанием акта и означает проверку соответствия этого содержания положениям конституции.

С точки зрения действия во времени, а точнее говоря – обратной силы, также наблюдается две формы конституционного контроля. Первая означает, что решение о признании неконституционности имеет обратную силу и норма или акт, объявленные неконституционными, считаются недействительными с самого начала: с момента их издания или с момента вступления в силу конституционной нормы, которой они стали противоречить. Отсюда следует, что должны быть восстановлены отношения, существовавшие до этого момента, возмещен ущерб, причиненный их изданием, и т.п. Это порождает большие сложности, а порой это просто невозможно, особенно когда неконституционная норма или акт действовали долгое время. Поэтому чаще применяется вторая форма, означающая, что решение о неконституционности действительно только на будущее, а все прежние последствия действия неконституционной нормы или неконституционного акта остаются в силе.

### **Органы конституционного контроля**

В зависимости от конституционных решений такими органами могут быть:

- а) глава государства, парламент, правительство, суды общей юрисдикции, административные суды, которые осуществляют конституционный контроль либо специально наряду с другими своими функциями, либо (чаще всего) в ходе осуществления своих функций;

б) специализированные органы конституционного контроля, которые бывают либо судебными (например, конституционная юстиция во многих европейских странах), либо квазисудебными органами (например, Конституционный совет во Франции и ряде других стран, воспринявших французскую конституционную модель).

Конституционный контроль, осуществляемый президентом, парламентом, правительством и подобными им органами, именуется иногда политическим, ибо указанные органы осуществляют политическую деятельность. Они избираются на определенный отрезок времени, очередные или внеочередные выборы могут полностью изменить их политический состав и привести к изменению проводимой ими политики. Поэтому осуществляемый ими политический конституционный контроль пригоден к текущим политическим задачам и, следовательно, по содержанию своему не стабилен.

Известны две основные разновидности судебного конституционного контроля, условно называемые американской и европейской.

Американская система конституционного контроля исторически возникла раньше. При этой системе конституционность законов и других актов проверяют суды общей юрисдикции при рассмотрении конкретных дел. Если суд признает закон неконституционным, и дело затем доходит до верховного суда, решение последнего по вопросу о конституционности закона обязательно для всех судов. Закон, признанный верховным судом неконституционным, формально продолжает действовать, но ни один суд применять его не может.

Неконституционный закон, таким образом, лишается судебной защиты, то есть, формально действуя, по существу утрачивает юридическую силу. А это значит, что администрация, которая вправе его применять, делать этого не будет, ибо это бесполезно: административное решение может быть обжаловано в суд, для которого закон как бы уже не существует. Парламент в таких случаях, как правило, подобный закон вскоре отменяет.

Если в США, Аргентине, Японии, Норвегии конституционность закона вправе проверять любой суд, то в некоторых странах (например, в Австралии, Индии, на Мальте) это может делать только верховный суд после того, как дело поступит к нему, будучи рассмотрено нижестоящими судами, которые проверять конституционность законов не могут.

Европейская система предполагает учреждение специальных судебных или квазисудебных органов конституционного контроля. Такими органами являются, например, Конституционный суд в Италии, Конституционный трибунал в Польше, Конституционный совет и частично Государственный совет во Франции, Высший конституционный суд в Египте, Федеральный конституционный суд в Германии.

В федеративных государствах такие органы могут создаваться и субъектами федераций. При этом следует иметь в виду, что конституционные суды – федеральный и субъектов федерации – единой системы не образуют: между ними не существует никаких отношений инстанционности, каждый проверяет акты на соответствие только своей конституции.

Органы конституционной юстиции осуществляют абстрактный конституционный контроль, причем иногда в сочетании с конкретным. Признание ими закона неконституционным чаще всего прекращает всякое действие закона, означает по существу его отмену.

Специализированные судебные органы конституционного контроля часто обладают также иными полномочиями – реализуют конституционную ответственность высших должностных лиц государства, выступают в качестве избирательных судов, дают официальное толкование конституции и т.д.

В некоторых странах для осуществления части подобных полномочий создаются специальные органы или эти полномочия частично возлагаются на иные органы. Например, во Франции и ряде других стран конституционность законов часто проверяется Конституционным советом, а конституционность актов исполнительной власти, если речь идет о превышении ею своих полномочий, – Государственным советом, который возглавляет систему административной юстиции. Для реализации ответственности высших должностных лиц государства во Франции создаются Высший суд правосудия и Суд правосудия республики, в Польше – Государственный трибунал.

#### 1.9.4. Органы и учреждения, содействующие судебной власти

**Прокуратура.** Это орган, функции которого обычно заключаются в *уголовном преследовании* лиц, совершивших преступные деяния, в *поддержании публичного обвинения* в суде, часто также в *надзоре за законностью* предварительного расследования преступлений и содержания лиц в местах лишения свободы. Этим объясняется то, что в состав конституционных институтов прокуратура обычно не входит: в конституциях демократических стран редко можно встретить ее упоминание. Ее статус регулируется специальными законами о ее организации и судебном-процессуальным законодательством.

Исходя из места прокуратуры в системе государственных органов, можно выделить четыре группы стран:

- страны, где прокуратура находится в составе министерства юстиции;
- страны, где прокуратура включена в состав судейского корпуса (магистратуры) и находится при судах;
- страны, где прокуратура выделена в отдельную систему и подотчетна парламенту;
- страны, где прокуратура вообще отсутствует.

К первой группе стран относятся, в частности, США, Франция, Польша, Япония. Так, в США и Польше министр юстиции (в США – Генеральный атторней) – это одновременно и генеральный прокурор. Ему подчинены нижестоящие прокуроры (атторнеи), причем в США наряду с системой федеральной прокуратуры в каждом штате действует своя система прокуратуры, возглавляемая генеральным атторнеем штата и не подчиненная прокуратуре федеральной. Федеральные прокуроры назначаются Прези-

дентом по представлению генерального атторнея по совету и с согласия Сената. В штатах прокуроров аналогичным образом назначают губернаторы.

Во Франции, согласно Ордонансу N 58-1270, содержащему органический закон о статусе магистратуры 1958 г., прокуроры находятся под руководством и контролем вышестоящих руководителей и подчиняются министру юстиции; в судебном заседании их речь свободна. При Кассационном суде и апелляционных судах действуют генеральные прокуроры, при трибуналах большого процесса – прокуроры республики.

Примечательно, что в Японии, где прокуроры обладают широкими дискреционными полномочиями в области судебного преследования (могут, в частности, по своему усмотрению прекращать дела), наряду с судебным контролем за их действиями существует и общественный: в каждом округе из числа избирателей по жребию составляется специальная комиссия по надзору за прокурорами.

Ко второй группе стран относятся, в частности, Испания, Италия. Так, в Испании, согласно Закону, 1981 г., которым регулируется органический статут Прокуратуры (Ministerio Fiscal), прокуратура содействует юстиции в защите законности, прав граждан и охраняемого законом личного интереса в силу своей функции или по ходатайствам заинтересованных лиц, а также следит за соблюдением независимости трибуналов и добивается перед ними удовлетворения публичного интереса. Будучи включена в систему судебной власти с функциональной автономией, прокуратура выполняет свою задачу в соответствии с принципами единства действий и иерархической зависимости и, во всяком случае, с принципами законности и беспристрастности (*imparcialidad*, что означает и непринадлежность к политическим партиям). Органы прокуратуры действуют при судах вплоть до провинциального уровня включительно. Возглавляет их Генеральный прокурор государства, назначаемый Королем по представлению Правительства после заслушивания мнения Генерального совета судебной власти. В иерархии судебной власти он считается следующим лицом после председателя Верховного трибунала.

Третью группу стран образуют «социалистические» и бывшие «социалистические» страны. В них на прокуратуру наряду с упомянутыми выше функциями чаще всего возлагался так называемый общий надзор за законностью, объектами которого были государственные органы (обычно начиная от министерств и ниже с исключением представительных органов), общественные объединения, хозяйственные организации, разного рода учреждения и физические лица.

Пример страны четвертой группы – Великобритания, где прокуратуры нет. Генеральный атторней возглавляет адвокатский корпус, представители которого в необходимых случаях выступают на судебных процессах в качестве обвинителей. Когда же слушаются особо важные уголовные дела, обвинение поддерживает специальное должностное лицо – директор публичных слушаний.

**Адвокатура.** Это объединение высококвалифицированных юристов, профессионально оказывающих юридическую помощь физическим и юридическим лицам, включая порой и публично-властные органы и публичные учреждения. Адвокатура обычно представляет собой общественный инсти-

### 1.9. Судебная власть

Для замечаний

тут, который иногда наделяется некоторыми публичными полномочиями. Конституции крайне редко упоминают об адвокатуре.

Услуги адвокатов весьма дороги, и законодательство в демократических странах обычно предусматривает льготы малоимущим вплоть до предоставления юридической помощи полностью за государственный счет. В некоторых странах есть для этого институт *публичных адвокатов* (не смешивать с *государственными адвокатами* – наименованием прокуроров в некоторых странах, например в Германии, Хорватии).

Иные органы, содействующие правосудию, обычно не упоминаются конституциями. Их статус регулируется текущим законодательством. Это, в первую очередь, следственные органы, а также нотариат.

Таковы основные функции и система построения судебной власти.

## 1.9. Судебная власть

Тренировочные задания	Ответ/Решение
<p>1. Гражданин США С. В., обвиненный в 1996 г. в совершении преступления, потребовал очной ставки со свидетелями, показавшими против него. Суд отказал ему. Правомерно ли поступил суд?</p> <p>2. Гражданин США Р. Б. в 1998 г. обратился в суд с гражданским иском ценой в 35 долларов и при этом потребовал, чтобы его дело разбиралось с участием присяжных. Обоснованы ли претензии Р. Б.?</p> <p>3. В 1996 г. гражданин США Д. Г. был привлечен к ответственности за тяжкое уголовное преступление (разбой) по обвинению, исходившему от судьи штата. На первом же заседании суда присяжных адвокат Д. Г. заявил, что судебный процесс над его подзащитным является грубым нарушением конституционных прав. Что послужило основанием для подобного заявления адвоката?</p>	

## 1.10. Органы местного самоуправления

## 1.10.1. Понятие и сущность местного самоуправления

Местным или муниципальным самоуправлением именуется управление делами, главным образом, местного значения, осуществляемое выборными органами, которые уполномочены представлять население той или иной административно-территориальной единицы, и их административным аппаратом.

Местное самоуправление – децентрализовано. Главными признаками органов самоуправления являются их выборность и самостоятельность в руководстве делами местного значения (наличие собственного исполнительного аппарата, материальной базы в виде муниципальной собственности, права устанавливать и взимать налоги, издавать нормативные акты).

Местное самоуправление не входит в систему государственной власти, т.к. решает вопросы местного значения, а не государственные. Наличие органов местного самоуправления – один из важнейших признаков современного демократического государства.

Общие представления об органах местного самоуправления даются в схемах 79 и 80; а о его гарантиях — в схеме 81.

## Схема 79

## Общая характеристика местного самоуправления

Субъекты	Объекты	Формы
Население: Городов, поселений городского типа Сельских поселений Сельских округов Районов в городе Микрорайонов	Муниципальная собственность Местный бюджет Местные налоги и сборы Муниципальный жилищный фонд Муниципальные учреждения образования и здравоохранения Общественный порядок Использование земель Энерго-, газо-, тепло-, водоснабжение Местные дороги Местный транспорт и т.п.	местные референдумы муниципальные выборы собрания и сходы граждан деятельность муниципального представительного органа деятельность выборного главы администрации

**Местное самоуправление** – самостоятельная, под свою ответственность деятельность населения территории, населенного пункта по решению вопросов местного значения, исходя из интересов населения.

Схема 80



Схема 81



Органы местного самоуправления в силу их выборности составляют часть представительной системы. Их деятельность в экономической и социальной сферах имеет огромное значение для населения. В организации муниципальных органов бюрократические начала проявляются не столь резко, как в государственном аппарате. Все эти качества делают выборное местное самоуправление одним из основных устоев демократии.

Теоретические основы местного самоуправления были разработаны идеологами демократии, связывавшими их природу и роль с идеями выборности местных властей и самоуправления общин. Принцип выборности местных властей соответствовал идее представительного правления, выдвинутой в противовес феодальному абсолютизму. Концепция самостоятельности выборных муниципальных органов, их независимости от центра в руководстве делами городских и сельских общин отражала их признание предметом самоуправления мест, находящимся вне сферы государственных интересов.

Теория местного самоуправления, обосновавшая «естественное право» общин на самоуправление, является выражением демократической государственно-правовой идеологии. Исторически она также отражала опыт городского самоуправления феодальной Европы. В условиях феодальной раздробленности города покупали и отвоевывали у феодальных властителей экономические и политические привилегии, вольности, закреплявшиеся королевскими хартиями, договорами с феодалами.

В современный период распространяются различные теории, отражающие подчинение муниципалитетов государственной администрации. Для указанного направления весьма характерна концепция дуализма местного управления. Вторжение центральной администрации в местную жизнь она объясняет тем, что ряд местных дел (например, просвещение, дорожное строительство) приобрели общегосударственное значение. Согласно этой теории, муниципалитет, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходит за рамки местных интересов и, следовательно, должен действовать как инструмент государственной администрации. Вместе с тем муниципалитеты сохраняют самостоятельность в чисто местных делах.

Маневрирование государств в социально-экономической сфере вызвало появление муниципальных концепций, связанных с теорией государства всеобщего благоденствия. Муниципалитеты объявляются инструментом социального обслуживания, обеспечивающим и сохраняющим в равной мере интересы всех классов и слоев общества.

Теория социального обслуживания трактует функции муниципалитетов как одно из проявлений надклассовой природы «государства всеобщего благоденствия».

Концепция внеполитического местного самоуправления провозглашает, что муниципалитеты должны стоять в стороне от политики, быть служебным аппаратом, специализированным на оказании обществу определенных услуг. В ряде стран концепция «муниципалитеты – вне политики» служит обоснованием запрещения забастовок муниципальных служащих.

Так или иначе, но огромная роль органов местного самоуправления связана с тем, что они менее отгорожены от населения, чем органы госу-

дарственной власти, ближе к нему, решая его многие насущные проблемы, менее политизированы и более открыты.

### 1.10.2. Основные черты административно-территориального устройства. Система органов самоуправления на местах

Административно-территориальное устройство является важным элементом государственной организации. Это устройство складывалось исторически под влиянием естественно-географических, социально-экономических и демографических факторов, потребностей государственного управления.

В унитарных государствах вопросы административно-территориального устройства относятся к ведению центральной власти, а в федеральных – США, ФРГ, Канаде, Австралии и др. — к компетенции субъектов федерации.

В государственной организации административно-территориальное устройство играет двоякую роль.

Во-первых, в соответствии с ним строится система местных органов общегосударственной администрации, представляющих правительство, различные министерства и департаменты.

Во-вторых, административно-территориальное деление определяет систему выборных органов местного управления. Следует, однако, отметить, что в целом ряде стран некоторые звенья административно-территориальной организации вообще не имеют выборного управления (например, кантоны и округа во Франции, округа в ФРГ).

Подавляющее большинство зарубежных государств имеет двух-трехзвенное административно-территориальное устройство со значительными различиями в характере и роли отдельных видов административно-территориальных единиц и соответствующих им органов управления на местах. По характеру взаимоотношений между органами местного самоуправления различаются системы, построенные на принципе соподчинения вышестоящих и нижестоящих муниципальных органов (например, во Франции, Италии, ФРГ, Японии), и системы, в которых такое соподчинение юридически отсутствует или носит весьма ограниченный характер (США, Великобритания).

### 1.10.3. Компетенция и финансовая база органов местного самоуправления (см. схему 82)

Законодательство зарубежных государств относит к ведению органов местного самоуправления дела, связанные, главным образом, со сферой обслуживания и охраной порядка.

С конца XIX в. объем деятельности этих органов вырос в основном за счет расширения их функций в области просвещения, дорожного строительства и частично – жилищно-коммунального хозяйства. В послевоенный период рост функций органов местного самоуправления был связан, в первую очередь, с бурным подъемом экономики и жизненного уровня на-

селения. Однако проблемой остается слабость налоговой и всей материальной базы местного самоуправления.

Схема 82

**Компетенция органов местного самоуправления  
(обобщенный вариант)**



Полномочия органов местного самоуправления обычно устанавливаются специальными законами о местном самоуправлении и законами, регулируемыми отдельные отрасли государственного управления (просвещение, здравоохранение и т.п.). В федеративных государствах определение прав и обязанностей муниципалитетов относится к ведению законодательных органов субъектов федерации. В некоторых странах, например, в Великобритании, Канаде, муниципальные органы могут обращаться в парламент с просьбами об издании законоположений (так называемых частных биллей), устанавливающих для них какие-либо дополнительные полномочия и льготы. В США часть городов и графств имеют особые хартии самоуправления, которыми регулируются структура и компетенция их муниципальных органов. Эти хартии нуждаются в утверждении законодательного органа штата или принимаются на основе разработанной штатом модели.

Пределы полномочий местных органов в США, Англии и большинстве других государств устанавливаются путем детального перечисления их прав, обязанностей и предметов ведения. В этих странах муниципалитеты могут совершать лишь такие действия, которые прямо предписаны законодательством.

В другой группе государств, например, в ФРГ и ряде других стран признается право муниципалитетов осуществлять все действия, не запрещенные законом.

Законодательство зарубежных государств нередко подразделяет полномочия муниципальных органов на обязательные и необязательные. К первым относятся полномочия по вопросам, которым придается общегосударственное значение. Так, муниципалитеты обязаны поддерживать в порядке дороги, обеспечивать санитарное состояние населенных пунктов, противопожарную службу, содержать школы. Круг обязанностей муниципалитетов может быть расширен за счет полномочий, делегированных им вышестоящими властями. Возможность такого делегирования предусмотрена, например, в США, Великобритании, ФРГ, Японии. Необязательными являются полномочия, реализуемые по собственному усмотрению муниципальных властей. Как правило, в их число входит осуществление различных видов обслуживания населения: создание муниципальных коммунально-бытовых предприятий, жилищное строительство, организация муниципального транспорта, газо- и электроснабжения, муниципальных больниц, библиотек, театров.

Основными методами муниципальной деятельности являются регулирование, контроль и непосредственное управление муниципальным имуществом, предприятиями и учреждениями. Регулирующая и контрольная деятельность муниципальных властей в области местного хозяйства и обслуживания населения в основном состоит в выдаче лицензий на право открытия и содержания магазинов, бытовых и зрелищных предприятий, торговлю спиртными напитками, занятия различными промыслами и т.п., в установлении правил торговли, застройки, благоустройства, в планировке застройки населенных пунктов (выделение участков под жилищное, промышленное строительство, зеленых зон), в наблюдении за соблюдением природоохранительного законодательства.

В области охраны порядка к ведению муниципальных органов относится установление правил поведения в общественных местах, противопожарный и санитарный надзор. В ряде стран, например в США, Канаде, Франции, муниципалитеты имеют собственную полицию. По вопросам, не урегулированным вышестоящими властями, муниципалитеты могут издавать нормативные акты в рамках своей компетенции.

Муниципалитеты могут осуществлять выкуп частных земельных участков и строений в интересах общины, но на условиях предварительной и справедливой компенсации.

Под непосредственным управлением муниципальных органов находятся составляющие муниципальную собственность предприятия, главным образом, в сфере коммунального хозяйства и бытового обслуживания и некоторая часть жилого фонда, а также школы, муниципальные библиотеки, парки, благотворительные учреждения. В ряде стран муниципалитеты ведают учреждениями здравоохранения, выплатой пособий по безработице и

пенсий. В отдельных случаях муниципалитеты владеют промышленными предприятиями, в том числе и на паях с частными компаниями, например, в ФРГ, Австрии.

**Финансовая база** органов самоуправления складывается из их собственных доходов и дотаций из государственного бюджета.

Главный источник собственных доходов муниципальных органов – налоги и сборы с населения. Они устанавливаются и взимаются муниципалитетами под контролем центральных органов. Основную долю платежей дает налог на недвижимое имущество (домовладения и хозяйственные сооружения, земельные участки). Муниципалитеты устанавливают и другие местные налоги, например школьный, косвенные налоги на товары широкого потребления, подоходный налог. Доходы от муниципального хозяйства обычно составляют в бюджетах органов местного самоуправления незначительную долю.

Но доходы органов местного самоуправления, несмотря на рост местных налогов, недостаточны для покрытия муниципальных расходов, особенно на строительные работы. Поэтому широкое распространение получила практика выделения муниципалитетам правительственных субсидий. В различных странах они, как правило, составляют от 15 до 50-60 % доходов местных бюджетов.

#### 1.10.4. Порядок формирования, структура и организация работы органов местного самоуправления (см. схемы 83 и 84)

##### Муниципальные выборы

Органы местного самоуправления состоят из выборных муниципальных советов (или собраний) и исполнительного аппарата. Порядок выборов в муниципальные советы регулируется специальными избирательными законами. В федеративных государствах их издание, как правило, относится к ведению законодательных органов субъектов федерации.

Помимо общих требований, предъявляемых избирательным правом, могут выдвигаться и дополнительные, например, по цензу оседлости, или не допускаются к избранию в муниципальные советы их служащие или банкроты.

Схема 83

##### Формирование органов местного самоуправления (обобщенный вариант)



Схема 84

## Общественное самоуправление



Порядок выдвижения кандидатов, формирования избирательных округов и определения результатов голосования в различных странах и даже в пределах одной страны, например в США, отличается большим разнообразием. Распространенным способом выдвижения кандидатов является представление петиции, подписанной определенным числом избирателей. В США обычным методом первичного отбора кандидатов той или иной партии служат местные первичные выборы (праймериз). Существует три вида избирательных округов по выборам в муниципальные советы: одномандатные, многомандатные и, наконец, территория муниципалитета может составлять один многомандатный избирательный округ. Наиболее распространены многомандатные избирательные округа. В Великобритании, например, члены советов графств избираются по одномандатным избирательным округам, а округов – по одномандатным или многомандатным избирательным округам. Кандидаты в муниципальные советы выступают на выборах как представители политических партий и других организаций или как независимые. В США и в некоторых других странах выборы во многие муниципалитеты проводятся на непартийной основе: все кандидаты баллотировались как «независимые», и партийные фракции в муниципальных советах формально отсутствуют. Для определения итогов выборов используются различные варианты мажоритарной и пропорциональной систем, причем заметно стремление к мажоритарным системам.

**Структура, компетенция и порядок деятельности муниципальных советов. Исполнительный аппарат.**

Муниципальные советы избираются на различные сроки. Так, в США период их полномочий 2, 3 или 4 года, в Великобритании – 4 года, причем в зависимости от вида совета ежегодно переизбираются 1/3 советников или же раз в 4 года проводится переизбрание всего состава муниципалитета. Муниципальные советы Лондона избираются на 3 года. Во Франции советы коммун и генеральные советы департаментов избираются на 6 лет, причем через каждые 3 года переизбирается половина состава генерального совета. В Италии срок полномочий муниципальных советов – 5 лет, в ФРГ – 4 или 5 лет, муниципальных собраний в Японии – 4 года.

Для местного самоуправления в целом не характерен большой численный состав муниципальных советов. Так, в США в эти советы избирается от 5 до 22 человек (в большинстве городов от 5 до 9) и, как исключение, – до 50 человек; в коммунах Франции – обычно от 6 до 69 (в Париже – 163, Марселе – 101, Лионе – 73), в Италии – от 15 до 80; в ФРГ – от 5 до 80 человек, в Великобритании – до 70 – 75, в Японии – от 12 до 100, а в муниципальных советы Токио и префектур – до 120 советников. Муниципальные советы возглавляют муниципальный аппарат управления. К их ведению относится принятие местного бюджета, издание нормативных актов по вопросам, отнесенным к их компетенции и не урегулированным вышестоящими органами, установление местных налогов, разрешение вопросов о получении займов и их расходовании, об использовании муниципальной собственности, в большинстве стран – формирование руководящих исполнительных органов муниципалитета и контроль за ними, назначение местных референдумов и некоторые другие дела. Особое положение занимают муниципальные советы в США, где широко используется принцип децентрации муниципальных функций. Управление муниципальными школами, больницами, библиотеками, санитарным делом, водоснабжением, парками, противопожарной службой во многих случаях изъято там из ведения муниципальных советов и осуществляется по специальным округам. Выборные или назначаемые органы специальных округов: управления, комитеты и т.д. – тесно связаны с администрацией штатов, не подчинены муниципальным советам.

Видную роль в муниципальном управлении играет **исполнительный аппарат**. Он состоит из административных органов общей компетенции (коллегиальные исполнительные органы, мэры, управляющие) и органов отраслевой и специальной компетенции (департаменты, комитеты, бюро, инспектуры и т.п.).

Административные органы общей компетенции занимают руководящее положение в отношении других звеньев исполнительного аппарата. Особенно большим влиянием в делах местного самоуправления зачастую располагают мэры. Нередко они единолично решают вопросы найма и увольнения муниципальных служащих, пользуются правом налагать «вето» на решения муниципальных советов, а также другими правами.

Структура исполнительного аппарата местного самоуправления отмечена большим разнообразием.

## 1.10. Органы местного самоуправления

Для замечаний

Сложность структуры муниципальной администрации в США является результатом различий в законодательстве штатов и известной самостоятельности муниципальных советов в решении вопросов устройства исполнительных органов. Характерной чертой организации аппарата местного управления в США является принцип «сдержек и противовесов», укрепляющий влияние исполнительного аппарата. Так, ответственные муниципальные чиновники нередко избираются непосредственно населением, что обеспечивает им известную свободу в отношениях с муниципальными советами. (Так, в 3/4 городов с населением свыше 5 тыс. человек мэр избирается непосредственно населением).

Наиболее стабильным и весьма существенным элементом местного самоуправления является чиновничий аппарат – различные департаменты, бюро, комитеты и т.п. Ответственные чиновники местных органов назначаются и смещаются главой муниципальной администрации (мэром, управляющим, коллегиальным исполнительным органом) или советом. В ряде стран отдельные категории должностных лиц муниципалитетов избираются населением, что ставит их в независимое положение в отношениях с муниципальными советами. Эта система особенно распространена в США, где, например, в графствах путем выборов замещаются должности шерифа – руководителя местной полиции, коронера, выполняющего некоторые следственные функции, казначей и др. Казначей, клерк и некоторые другие чиновники городского управления в США избираются населением более чем в половине городов с населением свыше 5 тыс. человек.

Общими юридическими принципами взаимоотношений муниципальных органов с центральной властью является законодательное урегулирование организации и деятельности муниципалитетов в сочетании с судебным и административным контролем за законностью их действий. Муниципальные органы также в свою очередь имеют право на судебную защиту.

Таковы основные черты организации и деятельности органов местного самоуправления в зарубежных странах.

**1.10. Органы местного самоуправления**

<b>Тренировочные задания</b>	<b>Ответ/Решение</b>
<p>1. Могут ли, по общему правилу, органы местного самоуправления решать государственные проблемы и почему?</p> <p>2. Сколько звеньев, как правило, насчитывается в системе местного самоуправления?</p> <p>3. Каковы основные функции органов местного самоуправления?</p>	

**2. Выводы**

Учебно-практическое пособие «Конституционное право зарубежных стран» подготовлено в соответствии с учебным планом подготовки специалистов с высшим юридическим образованием и дает цельное представление об основных институтах современного конституционного права. В пособии анализируются основы конституционно-правового статуса личности, организации государственной власти и местного самоуправления в зарубежных странах. Принципиальное значение имеет рассмотрение сущности конституции, как высшего закона страны, содержащего базовые нормы для текущего законодательства. В пределах возможного дается анализ общих черт и специфики различных норм и институтов конституционного права в наиболее развитых странах.

Изучение курса «Конституционное право зарубежных стран» на базе настоящего пособия позволит студентам понять: как устроены конституционно-правовые системы наиболее передовых государств, какое влияние они оказывают на отраслевое законодательство и правоприменительную практику, подготовит студентов к лучшему пониманию конституционно-правовой системы России и возможных путей ее развития.

В данном пособии студентам предлагается решить тренировочные задания и ответить на вопросы тестов в конце каждого из представленных десяти разделов, а также ответить на вопросы итогового теста, что должно способствовать выработке у студентов практического применения полученных знаний. Облегчит выполнение практических заданий знакомство со словарем и приложением.

### 3. Решения тренировочных заданий

Тренировочные задания к разделу 1.1.	Ответ/Решение
<p>1. Назовите основные источники конституционного права.</p> <p>2. Перечислите юридические свойства конституции.</p> <p>3. Какой нормативный акт обладает высшей юридической силой на всей национальной территории страны?</p>	<p>1. Конституция, конституционные законы, обычные законы.</p> <p>2. Учредительный характер; высшая юридическая сила; особый порядок принятия и изменения; прямое действие.</p> <p>3. Конституция.</p>

<b>3. Решения тренировочных заданий</b>	
<b>Тренировочные задания к разделу 1.2.</b>	<b>Ответ/Решение</b>
1. Назовите наиболее существенные основания классификации конституций.	1. По способу объективирования государственной воли; по способу изменения, внесения поправок и дополнений.
2. Когда была принята ныне действующая Конституция США?	2. В 1787 г.
3. Назовите основные функции конституции.	3. Юридическая; учредительная; воспитательная; политическая; организационная; стабилизирующая.

<b>3. Решения тренировочных заданий</b>	
<b>Тренировочные задания к разделу 1.3.</b>	<b>Ответ/Решение</b>
<p>1. Гражданину США Б. Д. в 1955 г. было отказано во включении его в избирательный список для участия в выборах. Отказ был мотивирован негритянским происхождением Д. Правомерны ли действия властей, производивших регистрацию?</p> <p>2. Гражданин США М. Н. обратился в суд с иском на действия местных властей, которые выдвинули обязательным условием внесения его в избирательный список уплату им подоходного налога за истекший год. Каким по закону должно быть решение суда, если иск предъявлен в 1966 г.?</p> <p>3. Гражданка США М. У. в 1932 г. обратилась в суд с иском на действия местных властей, которые не включили ее в список избирателей, ссылаясь на то, что она принадлежит к «слабому полу». Какое решение должен вынести суд?</p>	<p>1. Действия властей неправомерны, статья (поправка) XV Конституции США.</p> <p>2. Действия властей неправомерны, статья (поправка) XXIV Конституции США.</p> <p>3. Действия властей неправомерны, статья (поправка) XIX Конституции США.</p>

### 3. Решения тренировочных заданий

Тренировочные задания к разделу 1.4.	Ответ/Решение
1. Какие основы экономической политики закрепляются в современных конституциях?	1. Свобода частной собственности и ее наследования, свобода частнопредпринимательской деятельности, единое экономическое пространство, свобода конкуренции и защиты национальной валюты.
2. Какие основы гражданского общества закрепляются в современных конституциях?	2. Признание и защита всех форм собственности, свобода экономической деятельности и защита конкуренции, свобода деятельности общественных объединений, свобода вероисповеданий и атеизма, социальные гарантии, поддержка семьи, создание условий для развития образования, науки и культуры.
3. В чем различие между политической партией и политическим общественным движением?	3. Политическая партия преследует цели борьбы за власть путем участия в выборах.

### 3. Решения тренировочных заданий

Тренировочные задания к разделу 1.5.	Ответ/Решение
<p>1. Какое государство в Северной Америке является монархией?</p> <p>2. Назовите виды государственного устройства.</p> <p>3. Перечислите признаки федеративного государства.</p>	<p>1. Канада.</p> <p>2. Простое унитарное государство; унитарное государство с автономными образованиями; территориальная федерация; конфедерация.</p> <p>3. Государственная власть; конституция страны и федеральное законодательство; единое гражданство; единая денежная система; федеральные парламент, правительство, судебная система; национальная территория; единые вооруженные силы.</p>

### 3. Решения тренировочных заданий

Тренировочные задания к разделу 1.6.	Ответ/Решение
<p>1. Каков порядок избрания Президента США?</p> <p>2. Кто является главой государства Австралийский союз?</p> <p>3. Каковы полномочия Президента США в области внешней политики?</p>	<p>1. В соответствии со статьей II, раздел 1 Конституции США и поправкой XII Президент США избирается выборщиками в количестве, равном общему числу сенаторов и конгрессменов, которых штат имеет право избирать в Конгресс.</p> <p>2. Королева Великобритании.</p> <p>3. В соответствии со статьей II, раздел 2 конституции США Президент США «...имеет право с совета и согласия Сената заключать международные договоры при условии их одобрения двумя третями присутствующих сенаторов; с совета и согласия Сената назначать послов и иных полномочных представителей и консулов...».</p>

<b>3. Решения тренировочных заданий</b>	
<b>Тренировочные задания к разделу 1.7.</b>	<b>Ответ/Решение</b>
<p>1. Сколько сенаторов избирается от каждого штата в Сенат США, на какой срок и каким путем?</p>	<p>1. В соответствии со статьей 1, раздел 3 Конституции США и поправкой XVII «в состав Сената Соединенных Штатов входят по два сенатора от каждого штата, избираемые на шесть лет...», «...народом штата...».</p>
<p>2. Кому принадлежит законодательная власть в США, как называется этот орган, из скольких палат он состоит и как они называются?</p>	<p>2. В соответствии со статьей 1, раздел 1 Конституции США «Все установленные здесь полномочия законодательной власти принадлежат Конгрессу Соединенных Штатов, который будет состоять из Сената и Палаты представителей».</p>
<p>3. Имеет ли право Палата лордов Великобритании отклонить финансовый закон, принятый Палатой общин?</p>	<p>3. Не имеет в соответствии со статьей 1 Акта о парламенте 1911 г.</p>

### 3. Решения тренировочных заданий

Тренировочные задания к разделу 1.8.	Ответ/Решение
1. Назовите основные полномочия правительства.	1. Правительство: осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики страны; обеспечивает проведение в стране единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии; разрабатывает и представляет парламенту бюджет, обеспечивает его исполнение, отчитывается об исполнении бюджета перед парламентом; обеспечивает проведение в стране единой финансовой кредитной и денежной политики; осуществляет управление государственной собственностью.
2. Кто является главой исполнительной власти в США?	2. В соответствии со статьей II, раздел 1 Конституции США «Исполнительная власть осуществляется Президентом Соединенных Штатов Америки».
3. В каких странах глава правительства называется канцлером?	3. В ФРГ и Австрии.

### 3. Решения тренировочных заданий

Тренировочные задания к разделу 1.9.	Ответ/Решение
<p>1. Гражданин США С. В., обвиненный в 1996 г. в совершении преступления, потребовал очной ставки со свидетелями, показавшими против него. Суд отказал ему. Правомерно ли поступил суд?</p>	<p>1. Действия суда неправомерны; поправка VI к Конституции США гласит: «Во всех случаях уголовного преследования...обвиняемый имеет право требовать, чтобы ему...предоставили очную ставку с показывающими против него свидетелями...».</p>
<p>2. Гражданин США Р. Б. в 1998 г. обратился в суд с гражданским иском ценой в 35 долларов и при этом потребовал, чтобы его дело разбиралось с участием присяжных. Обоснованы ли претензии Р. Б.?</p>	<p>2. Обоснованы; в соответствии с поправкой VII к Конституции США: «По судебным делам, основанным на общем праве с суммой иска, превышающей двадцать долларов, сохраняется право на суд присяжных...».</p>
<p>3. В 1996 г. гражданин США Д. Г. был привлечен к ответственности за тяжкое уголовное преступление (разбой) по обвинению, исходившему от судьи штата. На первом же заседании суда присяжных адвокат Д. Г. заявил, что судебный процесс над его подзащитным является грубым нарушением конституционных прав. Что послужило основанием для подобного заявления адвоката?</p>	<p>3. Основанием послужила поправка V к Конституции США, которая гласит: «Никто не должен привлекаться к ответственности за тяжкое или иное позорящее преступление иначе, как по постановлению или обвинительному акту, вынесенному большим жюри...».</p>

<b>3. Решения тренировочных заданий</b>	
<b>Тренировочные задания к разделу 1.10.</b>	<b>Ответ/Решение</b>
<p>1. Могут ли, по общему правилу, органы местного самоуправления решать государственные проблемы и почему?</p>	<p>1. Нет, не могут; их компетенция — это решение проблем местного значения.</p>
<p>2. Сколько звеньев, как правило, насчитывается в системе местного самоуправления?</p>	<p>2. Как правило, 2 — 3 звена.</p>
<p>3. Каковы основные функции органов местного самоуправления?</p>	<p>3. Управление муниципальной собственностью; местный бюджет; местные налоги и сборы; муниципальный жилищный фонд; муниципальные учреждения здравоохранения и образования; общественный порядок; использование муниципальных земель, зданий и сооружений; энерго-, газо-, тепло-, водоснабжение населения; местные дороги и транспорт.</p>

4. Вопросы для повторения	Для замечаний
<p style="text-align: center;"><b>4. Вопросы для повторения</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Назовите логическую структуру конституционного права. <ol style="list-style-type: none"> <li>а) общая и особенная части;</li> <li>б) современное государство и право;</li> <li>в) теория государства;</li> <li>г) теория права.</li> </ol> </li>   <li>2. В единстве каких элементов выражается форма государства? <ol style="list-style-type: none"> <li>а) различных форм собственности;</li> <li>б) государственного устройства;</li> <li>в) формы правления и государственного устройства;</li> <li>г) конституции государства.</li> </ol> </li>   <li>3. Как называются основные направления деятельности государства, выражающие его сущность, задачи и социальное назначение в обществе? <ol style="list-style-type: none"> <li>а) признаками государства;</li> <li>б) государственным устройством;</li> <li>в) функциями государства;</li> <li>г) политикой государства.</li> </ol> </li>   <li>4. Как называется акт, закрепляющий решение полномочного государственного органа об установлении, изменении или прекращении действия правовых норм? <ol style="list-style-type: none"> <li>а) призыв к исполнению закона;</li> <li>б) нормативно-правовой акт;</li> <li>в) договор;</li> <li>г) только подзаконный акт.</li> </ol> </li>   <li>5. Конституция имеет высшую юридическую силу и ... <ol style="list-style-type: none"> <li>а) косвенное действие;</li> <li>б) прямое действие;</li> <li>в) обратное действие;</li> <li>г) действия не имеет.</li> </ol> </li>   <li>6. Президент Французской Республики избирается: <ol style="list-style-type: none"> <li>а) сроком на 7 лет всеобщим прямым голосованием;</li> <li>б) сроком на 5 лет избирается из числа членов Сената;</li> <li>в) сроком на 5 лет назначается парламентом страны;</li> <li>г) сроком на 5 лет всеобщим прямым голосованием.</li> </ol> </li>   <li>7. В соответствии с Основным законом Германии какое из указанных положений является верным? <ol style="list-style-type: none"> <li>а) тайна переписки конституционно не гарантирована, однако положения о соблюдении ее, а также тайны почтовой и телесвязи содержатся в отдельных законах Германии;</li> <li>б) тайна переписки, а равно тайна почтовой связи и телесвязи ненарушимы. Ограничения могут устанавливаться только на основе закона;</li> </ol> </li> </ol>	

4. Вопросы для повторения	Для замечаний
<p>в) гарантии такого рода содержатся в решениях суда при рассмотрении дел, касающихся личной переписки, почтовой и телесвязи, а также сведений, в них содержащихся;</p> <p>г) ни в одном законе, в том числе Основном, это гарантии письменно не урегулированы.</p> <p>8. В соответствии с Конституцией Франции 1958 г. Франция является:</p> <p>а) светской, неделимой, но с чертами президентской диктатуры, выраженной в ряде положений Конституции о роли и функциях Президента страны;</p> <p>б) демократической, но не светской, т.к. преобладают официально католические приоритеты, заметно влияющие на конституционный процесс в стране;</p> <p>в) светской, неделимой, демократической и социальной республикой;</p> <p>г) демократической, светской, однако нации и народы, проживающие на ее территории, имеют право на самоопределение.</p> <p>9. Какая форма правления закреплена в Конституции Франции?</p> <p>а) республиканская форма правления, которая может быть предметом пересмотра;</p> <p>б) республиканская форма правления, которая может пересматриваться в зависимости от изменения политической ситуации в стране;</p> <p>в) монархическая форма правления с властью монарха, ограниченная Парламентом;</p> <p>г) монархическая форма правления с властью монарха, ограниченная Конституцией.</p> <p>10. Конституционный строй земель как субъектов Федерации Германии:</p> <p>а) должен соответствовать основным принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе Основного закона ФРГ;</p> <p>б) земли как субъекты Германской Федерации достаточно суверенны;</p> <p>в) двойное подчинение управленческих структур земель делает их практически не управляемыми из центра;</p> <p>г) земли как субъекты федерации находятся в строго вертикальном подчинении центру.</p> <p>11. Каким органом во Франции осуществляется конституционный контроль?</p> <p>а) Правительством;</p> <p>б) действующим Президентом Республики;</p> <p>в) Конституционным советом, в состав которого входят также все бывшие президенты Республики;</p> <p>г) Национальным собранием Франции.</p>	

4. Вопросы для повторения	Для замечаний
<p>12. Какое из предписаний о праве граждан на собрания является верным?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) все граждане имеют право собираться мирно и без оружия с обязательным предварительным разрешением на это соответствующих властей;</li> <li>б) для собраний и манифестаций под открытым небом ни разрешения на наличие оружия, ни на право собираться специального согласия властей не требуется;</li> <li>в) все лица, независимо от того, являются ли они гражданами или нет, имеют право собираться мирно и без оружия;</li> <li>г) все граждане имеют право собираться мирно и без оружия, без предварительного заявления и разрешения.</li> </ul> <p>13. Для Конституции какой страны характерно выражение: «Если иные средства не могут быть использованы, все имеют право на сопротивление любому, кто предпринимает попытку устранить этот строй»?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) Конституции Франции;</li> <li>б) Конституции США;</li> <li>в) Основного закона ФРГ;</li> <li>г) Конституционных законов Великобритании.</li> </ul> <p>14. Государственную власть осуществляют ...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) Генеральный прокурор;</li> <li>б) Президент;</li> <li>в) Центральный банк;</li> <li>г) партии.</li> </ul> <p>15. Какой орган судебной власти ФРГ решает вопросы соответствия тех или иных действий, документов Конституции?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) Основной суд;</li> <li>б) Конституционный суд;</li> <li>в) Государственный суд;</li> <li>г) Специальный суд.</li> </ul> <p>16. Муниципальные органы:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) входят в систему государственных органов;</li> <li>б) не входят;</li> <li>в) эти проблемы не урегулированы;</li> <li>г) в каждой стране по-разному.</li> </ul> <p>17. Создание чрезвычайных судов:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) не допускается;</li> <li>б) допускается по специальному закону;</li> <li>в) допускается в чрезвычайных ситуациях;</li> <li>г) допускается по решению парламента.</li> </ul>	

4. Вопросы для повторения	Для замечаний
<p>18. В какой развитой демократической стране в силу исторической традиции нет конституции, а есть отдельные конституционные акты?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) Германии;</li> <li>б) Великобритании;</li> <li>в) Испании;</li> <li>г) Италии.</li> </ul> <p>19. В соответствии с Основным законом Германии:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) собственность и право наследования гарантируются, и никакими законами она не может быть ограничена или отчуждена;</li> <li>б) любая собственность в Германии является достоянием государства, и оно определяет степень и порядок защиты собственности, в том числе и частной;</li> <li>в) вопрос о собственности конституционно не закреплен;</li> <li>г) собственность и право наследования гарантируются. Ее использование должно одновременно служить общему благу. Принудительное отчуждение собственности допускается только законом или судом.</li> </ul> <p>20. Ограничено ли Конституцией Германии право всех немцев на свободу передвижения по всей федеральной территории?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) это право не может ограничиваться в такой демократической стране, как Германия;</li> <li>б) это право может быть ограничено для отдельных категорий людей, таких как апатриды, эмигранты, граждане иностранных государств;</li> <li>в) это право может ограничиваться законом или на основе закона и только в случаях, когда отсутствует соответствующая материальная основа для его осуществления, что явилось бы дополнительной проблемой для общества, либо, когда такие ограничения необходимы для предотвращения грозящей опасности основам демократического строя;</li> <li>г) это право может быть ограничено только лишь в порядке меры пресечения, избранной судом либо иным правоохранительным органом.</li> </ul> <p>21. Национальный суверенитет по французской Конституции принадлежит:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) парламенту в лице его двух палат: Национального собрания и Сената;</li> <li>б) народу, который осуществляет его через своих представителей и посредством референдума;</li> <li>в) Президенту Франции;</li> <li>г) народу, который выражает свою волю только на референдумах.</li> </ul>	

4. Вопросы для повторения	Для замечаний
<p>22. В Германии конституционно закреплено:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) партии, как и иные юридические лица, должны отчитываться в расходовании своих средств и использовании имущества перед налоговыми органами;</li> <li>б) партии отчитываются только перед своими членами, а публичные отчеты нарушают их право на конфиденциальность;</li> <li>в) партии ни перед кем не отчитываются в расходовании своих средств;</li> <li>г) партии должны представлять публичный отчет об источниках и использовании своих средств, а также о своем имуществе.</li> </ul> <p>23. Какие из нижеперечисленных органов государственной власти Франции занимают вершину в иерархии государственных органов?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) Президент Республики;</li> <li>б) Государственный совет;</li> <li>в) Правительство;</li> <li>г) Парламент.</li> </ul> <p>24. По Основному закону Германии земля, природные богатства и средства производства:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) собственность государства, отчуждению не подлежат;</li> <li>б) не могут быть переданы никому ни в собственность, ни в пользование;</li> <li>в) могут быть в целях обобществления переданы в общественную собственность или другие формы общественного хозяйства законом;</li> <li>г) поскольку они находятся в руках частных лиц и корпораций, отчуждать их в пользу общественной собственности можно только по решению суда.</li> </ul> <p>25. В соответствии с конституционными положениями Основного закона Германии:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) хотя в Основном законе право неприкосновенности жилища закреплено, на практике оно не реализуется, так как в других законах оговариваются много случаев, когда это право можно легально нарушить в интересах целесообразности;</li> <li>б) жилище неприкосновенно, обыски могут предписываться только судьей, а при опасности промедления – другими указанными в законах органами;</li> <li>в) жилище неприкосновенно ни при каких обстоятельствах;</li> <li>г) в Основном законе Германии не закреплено право на неприкосновенность жилища.</li> </ul>	

4. Вопросы для повторения	Для замечаний
<p>26. Государственную власть осуществляют:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>а) глава государства, парламент, правительство, суды;</li><li>б) только парламент, правительство, конституционный суд;</li><li>в) глава государства, парламент, правительство;</li><li>г) органы государственной власти и местного самоуправления.</li></ul> <p>27. Правом толкования Конституции обладает:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>а) глава государства;</li><li>б) парламент;</li><li>в) правительство;</li><li>г) Конституционный суд.</li></ul> <p>28. Решения, принятые на референдуме:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>а) в утверждении не нуждаются;</li><li>б) должны быть утверждены парламентом;</li><li>в) должны быть утверждены главой государства;</li><li>г) должны быть утверждены Конституционным судом.</li></ul> <p>29. Политический режим в западноевропейских странах и США:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>а) авторитарный;</li><li>б) республиканский;</li><li>в) демократический;</li><li>г) либеральный.</li></ul> <p>30. Лицо может быть лишено своего имущества только:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>а) по решению суда;</li><li>б) на основе закона;</li><li>в) по решению местных властей;</li><li>г) с санкции прокурора.</li></ul>	

5. Вопросы к экзамену	Для замечаний
<p style="text-align: center;"><b>5. Вопросы к экзамену</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Избирательное право как институт конституционного права.</li> <li>2. Понятие конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, их юридические свойства и система.</li> <li>3. Конституция как конкретно-историческая, политико-социальная и правовая категория.</li> <li>4. Конституционные формы народовластия: непосредственная и представительная демократия.</li> <li>5. Структура и внутренняя организация парламента.</li> <li>6. Правовая природа, социально-политическая роль института главы государства.</li> <li>7. Правовой статус депутата.</li> <li>8. Сущность конституции.</li> <li>9. Конституционно-правовые характеристики государства.</li> <li>10. Основные тенденции развития конституционного права зарубежных стран.</li> <li>11. Пропорциональная избирательная система.</li> <li>12. Основные обязанности человека и гражданина.</li> <li>13. Федеративное устройство: понятие и виды.</li> <li>14. Институт двойного гражданства.</li> <li>15. Полномочия президента.</li> <li>16. Конституционные характеристики государства в его взаимоотношениях с религией (светское, клерикальное, теократическое).</li> <li>17. Порядок внесения изменений в Основные законы.</li> <li>18. Политические права и свободы.</li> <li>19. Виды и статус территориальной автономии.</li> <li>20. Формы государственного устройства.</li> <li>21. Избирательная система: понятие и виды.</li> <li>22. Конституционно-правовой статус и социально-политическая роль парламента.</li> <li>23. Способы, порядок и условия приобретения гражданства.</li> <li>24. Способы и порядок принятия конституций.</li> <li>25. Пропорциональная избирательная система.</li> </ol>	

5. Вопросы к экзамену	Для замечаний
<p>26. Президент: порядок избрания и замещения, ответственность.</p> <p>27. Избирательный процесс: понятие, стадии.</p> <p>28. Источники конституционного права зарубежных стран.</p> <p>29. Проблемы разграничения компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации в федеративных государствах.</p> <p>30. Основные принципы избирательного права.</p> <p>31. Личные (гражданские) права и свободы.</p> <p>32. Особенности правового статуса монарха.</p> <p>33. Референдум: виды и законодательное регулирование.</p> <p>34. Смешанные избирательные системы.</p> <p>35. Унитарное государство: понятие и признаки.</p> <p>36. Прекращение гражданства.</p> <p>37. Институт конституционного контроля: понятие, структура, принципы.</p> <p>38. Социально-экономические права и свободы.</p> <p>39. Понятие выборов, их социально-политическая роль.</p> <p>40. Гарантии конституционных прав и свобод.</p> <p>41. Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.</p> <p>42. Социально-культурные права и свободы.</p> <p>43. Мажоритарная избирательная система.</p> <p>44. Форма и структура конституций.</p> <p>45. Конституционно-правовой статус политических партий.</p> <p>46. Конституционный статус личности: понятие и структура.</p>	

6. Толковый словарь	Для замечаний
<b>6. Толковый словарь</b>	
<b>Билль</b>	- английское название законопроекта. Термин «Б.» Употребляется не только в Англии, но и во всех странах английского языка – США, Австралии и др.
<b>Большинство (в парламенте)</b>	- 1) Одна или несколько партийных групп палаты, к-рым принадлежит более половины депутатских мест и на поддержку к-рых опирается в своей деятельности правительство в странах с парламентской системой; 2) Условие, необходимое для принятия решений палатами парламента. Обыкновенные законы и резолюции, как правило, принимаются <b>простым Б.</b> , т.е. при том условии, что за них голосует более половины присутствующих членов палаты. Для принятия нек-рых решений (напр., резолюции порицания в Национальном собрании Франции) конституция требует, чтобы за них проголосовало более половины общего состава палаты; такое Б. Нередко называют <b>конституционным</b> . Для внесения поправок в конституцию обычно необходимо принятие их <b>квалифицированным Б.</b> , т.е. необходимо, чтобы за них проголосовала специально обусловленная, гораздо большая, чем половина, часть членов палаты (2/3 – 4/5).
<b>Бюджет государственный</b>	- общая смета доходов и расходов государства. Проект Б. г. подготавливается правительственными органами и утверждается парламентом.
<b>Верхняя палата</b>	- Одно из структурных подразделений парламента во многих странах. В нек-рых странах (Англия, Канада) В.п. является невыборной, в ряде других (Франция, Швеция, Нидерланды) – избирается путем не прямых выборов. Члены выборной В.п., как правило, избираются на более длительный срок, чем члены нижней палаты. Нередко В.п. переизбирается не сразу, а по частям. Так, члены В.п. в Швеции избираются на 8 лет (срок полномочий нижней палаты – 4 года), причем каждый год 1/8 часть членов этой палаты переизбирается; сенаторы в США избираются на 6 лет; каждые 2 года 1/3 состава Сената переизбирается.
<b>Вето</b>	- отказ главы государства подписать законопроект, принятый парламентом. Монарх во многих государствах наделен правом <b>абсолютного В.</b> : по конституции многих монархий законопроект, не подписанный королем, считается отклоненным. Президентам республик предоставляется обычно пра-

6. Толковый словарь	Для замечаний	
	<p>во лишь <b>относительного (отлагательного)</b> В.: отказываясь подписать законопроект, президент обязан вернуть его парламенту для нового рассмотрения, причем законопроект, принятый парламентом вновь с соблюдением указанных в конституции условий, вступает в силу и без подписи главы государства.</p>	
<p><b>Власть</b></p>	<p>- система отношений, в которой один из субъектов занимает главенствующее положение и в определенных областях управляет поведением иных субъектов, устанавливая для них обязательные модели поведения, при этом он контролирует их, и воздействует на подчиненных средствами поощрения и принуждения в целях обеспечения необходимых ему результатов.</p>	
<p><b>Внесение законопроекта</b></p>	<p>- начальная стадия законодательной процедуры в парламенте. В. з. на рассмотрение парламента имеет право только то лицо или орган, к-рые наделены <b>законодательной инициативой</b>.</p>	
<p><b>Вотум (парламентский)</b></p>	<p>- выражает мнения парламента путем голосования. Обычно В. показывает отношение парламента не только к тому конкретному вопросу, по к-рому он выносит решение, но и к общей политике правительства. В. <b>доверия</b> означает одобрение парламентом политики правительства. В. <b>недоверия</b> в тех странах, где установлена парламентская ответственность правительства, обязывает министров подать в отставку.</p>	
<p><b>Глава государства</b></p>	<p>- орган или лицо, представляющее государство во внутренних и международных отношениях и осуществляющее высшие государственные функции. Он заключает и ратифицирует международные договоры, принимает и аккредитирует послов, подписывает законы, назначает и освобождает от должности членов правительства и т.д.</p>	
<p><b>Глава правительства</b></p>	<p>- должностное лицо, руководящее деятельностью правительства. Официально Г.п. в различных странах именуется по-разному: в Италии и др. – председателем Совета министров, в Англии, Франции, Индии, Японии и др. – премьер-министром, в Австрии и ФРГ – федеральным канцлером, в Швеции и Норвегии – государственным министром. В США, Мексике, Чили и других президентских республиках пост Г.п. объединен с постом <b>главы государства</b>.</p>	

<b>6. Толковый словарь</b>		<b>Для замечаний</b>
<b>Государственное устройство</b>	- это федеративное и административно-территориальное устройство государства, выражающееся в государственно-территориальном делении последнего на составные части и во взаимоотношениях их с государством.	
<b>Государственный суверенитет</b>	- верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость во внешнеполитической сфере.	
<b>Гражданство</b>	- это устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека.	
<b>Двухпалатная система</b>	- система, при которой парламент состоит из двух структурных подразделений (палат), формируемых более или менее различным способом и осуществляющих свои полномочия на отдельных заседаниях.	
<b>Делегированное законодательство</b>	- термин, обозначающий совокупность нормативных актов правительства, изданных по уполномочию и под контролем парламента. В Англии, напр., к Д.з. относят все нормативные акты правительства, поскольку, издавая их, правительство присваивает себе полномочия парламента.	
<b>Депутат</b>	- выборный представитель, член представительного органа государства. В некоторых государствах Д. нередко называется только член нижней палаты парламента. Д. парламента является представителем всей нации и на этом основании признается не ответственным перед своими избирателями.	
<b>Доверия вотум</b>	- выражение парламентом (или какой-либо его палатой) поддержки правительству в целом или отдельному министру. В ряде стран в случае обострения борьбы в парламенте правительство ставит вопрос о доверии, требуя тем самым от своих сторонников поддержки подвергшегося критике мероприятия. В этом случае Д.в. одновременно означает и принятие палатой того мероприятия, с которым правительство связало вопрос о доверии.	
<b>Закон</b>	- нормативный акт высшего органа государственной власти, принятый в установленном конституцией порядке и обладающий высшей юридической силой по отношению к актам других государственных органов и общественных организаций. З. бывает обыкновенным и основным (см. <b>Конституция</b> ).	

6. Толковый словарь		Для замечаний
<b>Законодательная власть</b>	- совокупность полномочий на издание законов. З.в. осуществляется верховным представительным органом государства – парламентом – путем непосредственного принятия развернутых текстов законов. Законодательная власть может осуществляться также народом непосредственно путем <b>референдума</b> (см.).	
<b>Законодательная инициатива</b>	- внесение законопроекта в парламент. Право З.и. предоставляется главе государства, правительству, депутатам парламента и, изредка, большим группам избирателей (в Италии, напр., такая группа должна насчитывать не менее 50 тыс. человек).	
<b>Законодательный процесс</b>	- это форма государственной деятельности парламента по возведению общеобязательной воли общества в закон.	
<b>Законопроект</b>	- предварительный текст закона. Для того чтобы З. стал законом и обрел юридическую силу, необходимо, чтобы он был в соответствии с установленной в стране законодательной процедурой одобрен законодательным органом, а затем подписан и опубликован главой государства. Внести З. на рассмотрение парламента имеют право те лица или органы, которые наделены <b>законодательной инициативой</b> (см.).	
<b>Защита</b>	- конституционное право граждан на судебную защиту от посягательства на честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество. Судебная защита гарантирована совокупностью процессуальных прав, предоставляемых обвиняемому для опровержения обвинения или смягчения наказания.	
<b>Избирательная коллегия</b>	- 1) Совокупность лиц, осуществляющих избрание президента республики или членов верхней палаты парламента. Например, И.к. по выборам президента Италии образуется членами обеих палат парламента и делегатами областных советов; 2) в Италии название избирательного округа.	
<b>Избирательная система</b>	- система общественных отношений, возникающих в связи с выборами в представительные и иные органы государственной власти.	
<b>Избирательное право</b>	- важнейший институт конституционного права, представляющий собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с выборами в представительные и иные органы государственной власти.	

6. Толковый словарь		Для замечаний
<b>Интерпелляция</b>	- запрос, обращенный отдельным депутатом или группой депутатов правительству в целом или отдельному министру и предполагающий обсуждение парламентом правительственного ответа и принятие в отношении его резолюции.	
<b>Исполнительная власть</b>	- совокупность полномочий на осуществление государственного управления страной. Сложившаяся в конце XVIII в. теория разделения властей видела главную задачу правительства в обеспечении соблюдения и исполнения законов, и поэтому правительство стало рассматриваться как орган И.в. Понятие И.в. широко используется в текстах современных конституций. Так, в конституции США говорится о том, что «И.в. осуществляется Президентом Соединенных Штатов Америки» (ст. 2, разд. 1); конституции Бельгии, Дании, Норвегии и др. провозглашают, что И.в. принадлежит королю.	
<b>Кворум (в парламенте)</b>	- количество присутствующих членов палаты, к-рое является обязательным условием для открытия заседаний палаты и признания ее решений действительными. В большинстве парламентов мира К. составляет более половины членов палаты, но в нек-рых парламентах действуют иные правила.	
<b>Коалиция парламентская</b>	- союз двух или нескольких партий в парламенте, чаще всего имеющий целью совместное образование правительства и участие в нем. Нередко создание К.п. сопровождается заключением специального соглашения, устанавливающего условия сотрудничества.	
<b>Комиссии (комитеты) парламентские</b>	- вспомогательные органы палат парламента, образуемые из числа членов палат. Верховные представительные органы образуют временные и постоянные К.(к).п. <b>Временные</b> К.(к).п. создаются для выполнения какой-либо одной конкретной задачи и после того, как их выводы доложены верховному представительному органу, распускаются; таковы, напр., следственные, ревизионные и редакционные комиссии. <b>Постоянные</b> К.(к).п. избираются верховными представительными органами на срок своих полномочий. Основные задачи постоянных К.(к).п.: разработка предложений для рассмотрения представительным органом государства; подготовка заключений по вопросам, внесенным на рассмотрение парламента; содействие государственным органам и организациям, а также депутатам в их работе по осуществлению решений высших органов государственной власти; контроль за деятельностью мини-	

6. Толковый словарь	Для замечаний
<p><b>Компетенция парламента и его палат</b> - стерств, ведомств, местных государственных органов и организаций по проведению в жизнь конституций, законов, указов (декретов) и иных решений высших органов государственной власти. круг ведения и объем полномочий парламента в целом и его палат в отдельности.</p> <p>К К.п. и е.п. обычно относятся: 1) рассмотрение законопроектов; 2) утверждение государственного бюджета; 3) рассмотрение поправок к конституции; 4) контроль над деятельностью правительства и 5) формирование высших органов государства (напр., избрание президента республики в Турции; избрание членов Конституционного суда в Италии и т.д.). Следует, однако, отметить, что глава государства может отклонить законопроект, одобренный парламентом, наложив на него <b>вето</b> (см.). Поправки к конституции, одобренные парламентом, как правило, выносятся затем на референдум.</p> <p><b>Конституционное право</b> - ведущая отрасль в системе национального права, регулирующая основы конституционного строя, основы правового статуса личности, форму государства, основы организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.</p> <p><b>Конституционный контроль</b> - контроль за тем, чтобы обыкновенные законы соответствовали положениям конституции.</p> <p>Функции К.к. осуществляют внепарламентские органы, к-рым предоставляется право лишать юридической силы законы, признанные ими антиконституционными. Право подавать прямой иск о признании закона антиконституционным признается главным образом в тех странах, где учреждены конституционные суды, и предоставляется лишь определенным органам государства (в Италии, напр., Правительству и областным советам); в Японии с такими исками в общие суды могут обращаться и граждане. В тех странах, где К.к. осуществляется общими судами, граждане и органы государства могут оспаривать конституционность закона только тогда, когда они выступают в качестве стороны в гражданском или уголовном деле, к к-рому может быть применен данный закон. В Италии и ФРГ граждане также могут при рассмотрении дела в общем суде возбуждать вопрос об антиконституционности закона, но общий суд сам не решает этот вопрос, а обращается к конституционному суду.</p> <p><b>Конституционный</b> - это представленная в структурах государства и</p>	

6. Толковый словарь		Для замечаний
<b>строй</b>	общества и закреплённая нормами Основного закона система основополагающих общественных отношений.	
<b>Конституция</b>	<p>- основной закон государства. От обыкновенных законов К. отличается тем, что закрепляет основные начала политической организации общества и предназначена служить правовой базой текущего законодательства. Законы должны издаваться в соответствии с положениями К.</p> <p>В некоторых странах для принятия К. созывается специальный представительный орган – Учредительное собрание, в других (Франция, Россия) проект К. ставится на референдум. Для внесения поправок в К. устанавливается очень сложный порядок: принятие их голосами 4/5 или 5/6 депутатов, принятие парламентом дважды, одобрение их референдумом и т.д.</p>	
<b>Министр</b>	<p>- наиболее распространённое наименование должностного лица, входящего в состав правительства.</p> <p>В некоторых государствах наряду с М., стоящим во главе отдельных министерств (по существующей там терминологии, обладающих определёнными портфелями), могут быть назначены также М. без портфелей, выполняющие чаще всего различные поручения главы правительства и уравновешивающие силы различных партий в коалиционном правительстве. В Англии М. без портфелей фактически является лорд – председатель совета, лорд – хранитель печати и канцлер герцогства Ланкастерского. В США М. официально называются секретарями.</p> <p>В Норвегии, Нидерландах, Франции, а также в США и других президентских республиках М. не может быть одновременно членом парламента. В Англии, Индии и некоторых других странах, напротив, М. обязательно должен быть членом парламента и поэтому лицо, потерпевшее поражение на парламентских выборах, уходит в отставку. Во многих парламентарных монархиях и республиках правительство, как правило, формируется из членов парламента, но отдельные М. могут и не иметь парламентского мандата.</p>	

6. Толковый словарь		Для замечаний
<b>Нижняя палата</b>	структурное подразделение парламента во многих странах. В отличие от <b>верхней палаты</b> (см.), к-рая нередко избирается путем многостепенных выборов или является вовсе не выборной, Н.п. избирается непосредственно населением и поэтому в большей степени отражает настроения избирателей.	
<b>Нормы конституционного права</b>	- образуют наиболее основополагающие институты системы права, они являются определяющими для регулирования общественных отношений всеми другими отраслями права, которые исходят из принципов, закрепленных в конституционном праве.	
<b>Обсуждение законопроекта</b>	- одна из важнейших составных частей законодательной процедуры. О.з. производится в <b>комиссиях (комитетах) парламентских</b> (см.) и на пленарном заседании палаты. В процессе О.з. по нему проводятся прения и предлагаются поправки к его первоначальному тексту.	
<b>Общественное объединение</b>	- добровольное формирование, возникшее в результате свободного волеизъявления граждан, объединяющихся на основе общности интересов.	
<b>Основы конституционного строя</b>	- политико-правовые установки, определяющие главные черты государственного и общественного строя, важнейшие стороны правовой регламентации общественных отношений, а также порядок функционирования социальной, экономической и политической системы общества.	
<b>Ответственность парламентская</b> <b>Парламентаризм</b>	- обязанность министров отвечать перед парламентом за свои действия. - 1) Представительная система, к-рая характеризуется тем, что среди высших органов государства важное место занимает парламент — орган, состоящий из лиц, избранных населением, и тем, что законодательная деятельность отделена от исполнительной; 2) Система отношений между парламентом и правительством в демократическом государстве, основу к-рого составляет принцип политической ответственности правительства перед парламентом в странах с парламентскими системами (см. <b>Ответственность парламентская</b> ). В силу этого принципа правительство формируется из представителей той партии или тех партий, к-рые располагают большинством мест в парламенте (чаще всего – в его нижней палате).	

6. Толковый словарь		Для замечаний
<b>Правительство</b>	- высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти, непосредственно осуществляющий управление страной. Состав П., как правило, назначается главой государства. В президентских республиках глава государства при этом вправе действовать по своему усмотрению, правда, в США назначение министров утверждается верхней палатой парламента – Сенатом. В парламентских республиках и парламентских монархиях глава государства обязан назначить министрами тех лиц, к-рые пользуются поддержкой парламента.	
<b>Правовая охрана Конституции</b>	- это совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается выполнение всех конституционных норм и строгое соблюдение режима конституционной законности.	
<b>Правовой статус личности</b>	- это совокупность ее прав, свобод и обязанностей.	
<b>Представительная система</b>	- порядок избрания депутатов, их взаимоотношения с избирателями, их роль в осуществлении государственной власти.	
<b>Привилегии парламентские</b>	- особые преимущества, к-рые предоставляются членам парламента. К ним относятся: парламентская неотвественность (индемнитет) и парламентская неприкосновенность (иммунитет).	
<b>Промульгация</b>	- провозглашение закона, принятого парламентом. П. рассматривается как особая стадия законодательного процесса, на к-рой законопроект превращается в закон. Закон считается принятым с того момента, когда он подписан главой государства.	
<b>Процедура парламентская</b>	- совокупность правил, определяющих внутреннюю организацию и порядок работы парламента и его палат.	
<b>Публикация закона</b>	- заключительная стадия процесса издания закона, к-рая заключается в доведении его текста до всеобщего сведения (не опубликованный закон в силу не вступает).	
<b>Референдум</b>	- голосование избирателей за или против проекта какого-либо политического решения (чаще всего закона).	
<b>Роспуск парламента</b>	- одновременное прекращение полномочий всех членов палаты парламента. Иногда прекращение полномочий членов парламента в силу истечения установленного законом срока полномочий рассматривают как один из видов Р.п. (естественный Р.п.); чаще всего под Р.п. понимают досрочное прекращение полномочий членов парламента.	
<b>Самоуправление</b>	- это самостоятельный способ существования ре-	

6. Толковый словарь	Для замечаний
<p><b>Согласительная комиссия</b></p>	<p>гиональных сообществ, выражающийся в осуществлении ими по своему усмотрению и в пределах, установленных законом, полномочий по обеспечению своей жизнедеятельности в границах административно-территориальных образований.</p> <p>- комиссия, к-рая в условиях двухпалатного парламента призвана уладить разногласия палат по поводу определенного законопроекта. С.к. является временной комиссией, в состав к-рой входит равное число представителей обеих палат. В Конгрессе США С.к. называется совещанием комитетов, т.к. каждая палата делегирует в состав С.к. членов того комитета, к-рый докладывал законопроект на ее пленарном заседании. Решение С.к. подлежит утверждению каждой палаты. Во Франции С.к. может быть образована только по требованию правительства после двукратного рассмотрения законопроекта в каждой палате.</p>
<p><b>Структура парламента</b></p>	<p>- внутреннее устройство парламента, определяемое количеством палат. См. <b>Двухпалатная система, Однопалатная система.</b></p>
<p><b>Суд</b></p>	<p>- специально учрежденный государственный орган, который отличается от органов, выполняющих законодательные и исполнительные функции, и которому доверяется осуществление судебной власти.</p>
<p><b>Судебная власть</b></p>	<p>- особое положение в государственном аппарате судебных органов (судов), а также реализуемые ими и присущие им возможности и способы воздействия на поведение людей и социальные процессы; кроме того, это одно из проявлений государственной власти в целом.</p>
<p><b>Судебная система</b></p>	<p>- это совокупность судов, построенных в соответствии с их компетенцией и поставленными перед ними задачами и целями, отвечающая задачам, стоящим перед страной, доступная для граждан.</p>
<p><b>Судебные функции парламента</b></p>	<p>- функции парламента, связанные с привлечением к уголовной ответственности президента республики, министров и других должностных лиц государства. К С.ф.п. относится: 1) возбуждение обвинения против указанных должностных лиц; 2) предание их суду; 3) выполнение функций суда над ними.</p>
<p><b>Унитарное госу-</b></p>	<p>- строго централизованное государство, состоящее</p>

6. Толковый словарь		Для замечаний
<b>дарство</b>	только из административно-территориальных – единиц. У.г. имеет единую для всей страны конституцию, систему законодательных и исполнительных государственных органов, единое гражданство и т.д.	
<b>Федеративное государство</b>	- это единое государство, состоящее из образований (субъектов федерации), которые в той или иной мере обладают государственным суверенитетом.	
<b>Финансовая процедура</b>	- процедура рассмотрения закона о государственном бюджете или других финансовых законов. В ряде стран Ф.п. несколько отличается от обычной законодательной процедура. В Англии финансовый законопроект рассматривается комитетом всей палаты. В Финляндии финансовая резолюция, в отличие от законопроекта, проходит только одно чтение. В Англии полномочия верхней палаты по отношению к финансовым законопроектам ограничены в большей степени, чем по отношению к другим.	
<b>Цивильный лист</b>	- определяемая парламентом в форме закона сумма денег на содержание монарха, членов его семьи и его двора. Конституции предусматривают, что Ц.л. устанавливается на все время царствования определенного монарха, однако на практике в Бельгии, Нидерландах и др. не раз в период царствования одного и того же лица производилось увеличение Ц.л.	
<b>Чрезвычайное положение</b>	- особый правовой режим деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций; является временной мерой.	
<b>Чтение законопроекта</b>	- 1) Во многих странах определенная стадия <b>обсуждения законопроекта</b> (см.) на пленарном заседании палаты; 2) Во Франции первым Ч.з. называется рассмотрение законопроекта Национальным собранием до передачи его в Сенат, а вторым чтением – рассмотрение законопроекта Национальным собранием после возвращения его (с изменениями и дополнениями) из Сената.	
<b>Юрисдикция</b>	- установленная законом совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях, т.е. оценивать действия лица или иного субъекта права с точки зрения их правомерности; а также это право применять соответствующие санкции к правонарушителям.	

7. Краткая характеристика основных типов конституционно-правовых систем на примере отдельных стран	Для замечаний
<p data-bbox="260 248 1165 315"><b>7. Краткая характеристика основных типов конституционно-правовых систем на примере отдельных стран</b></p> <p data-bbox="188 356 1236 719"><b>Конституционное право Великобритании</b> (парламентская унитарная монархия) отличается весьма существенными особенностями. В стране не было и нет писаной конституции как единого, нормативно-систематизированного акта. Отсутствует и единая процедура принятия конституционных норм. Ее заменяет совокупность правовых правил двоякого рода. В первую группу можно включить статуты как акты парламента, принятые на протяжении столетий. Многие из них сохраняют силу лишь частично. Число парламентских актов конституционного характера превышает четыре тысячи, и они охватывают разные стороны государственной власти и управления.</p> <p data-bbox="188 725 1236 831">К этой же группе относятся и судебные решения-прецеденты, особенно Палаты лордов – как высшей судебной инстанции. Ее решения имеют обязательный характер для всех судов.</p> <p data-bbox="188 837 1236 1048">Во вторую группу включаются своего рода неписанные нормы, скорее обычаи, сложившиеся в практике государственной деятельности. К ним относятся, например, правила о назначении министров, о коллективной ответственности Кабинета Министров, о роспуске Парламента и др. Подобные правила весьма устойчивы, что объясняется глубоко традиционалистским укладом английской жизни и мировоззрения.</p> <p data-bbox="188 1055 1236 1196">Источником английского конституционного права считаются и труды крупных ученых-юристов. В них содержатся описания, обобщения и оценки писаных и неписаных конституционных норм, которые нередко используются при решении конкретных дел.</p> <p data-bbox="188 1202 1236 1671">Публикуется немало книг и учебников, пособий по конституционному праву. Сошлемся на книгу Дж. Албера «Конституционное и административное право», в которой достоинствами английской конституции признаются ее гибкость и эволюционная приспособляемость к меняющимся условиям. Начиная с XVII в. осью государственного развития является «сбалансированная конституция», сочетающая элементы монархии, аристократии и демократии и обеспечивающая ограничение властей правом. Конституционализм рассматривается не только как сумма «строгих норм», но и как отражение ценностей – политических (господство права, разделение властей, парламентское верховенство), юридико-консолидирующих (федеральные и унитарные элементы, образование Британского содружества наций, сочетание национального права и права Европейского сообщества).</p> <p data-bbox="188 1677 1236 2004">Приведем некоторые наиболее значительные правовые акты Великобритании, имеющие конституционное значение. Это – Билль о правах (1688 г.), Акт короля о признании парламента (1689 г.), Акт о Союзе с Шотландией (1706 г.), Акт о публичных собраниях (1908 г.), Акт об управлении Ирландией (1970 г.), Статут Вестминстера (1931 г.), Акт об общественном порядке (1936 г.), Акт о публичной регистрации актов (1958 г.), Акт о публичных органах (1960 г.), Акт о местном самоуправлении (1972, 1992 гг.), Акт о Конституции Северной Ирландии (1973 г.), Акт о министрах Короны (1975 г.), Акт о представительстве народа (1983, 1985 гг.), Акт</p>	

**7. Краткая характеристика основных типов конституционно-правовых систем на примере отдельных стран**

Для замечаний

о выборных властях (1989 г.), Акт о Европейских сообществах (1972, 1993 гг.), Акт о Европейском союзе (1994 г.). Примечательно, что краткие извлечения из названных и иных актов регулярно публикуются в сборниках «Статуты публичного права».

Помимо очевидной источниковедческой специфики английское конституционное право отмечает и ряд конституционных институтов. Великобритания является монархией, права короны очень широки и охватывают, по сути дела, все сферы государственной деятельности. Но фактически они намного уже, поскольку большинство полномочий Короны осуществляют Кабинет министров и особенно Премьер-министр. Последний назначается монархом и является лидером партии, победившей на выборах. Само Правительство состоит как бы из двух частей – оно включает всех министров и иных высоких должностных лиц (Кабинет). По сути дела, Кабинет и ведет все дела государственного управления, его же линия определяется Премьер-министром.

Английские юристы считают эффективным секретом британской Конституции единение исполнительной и законодательной властей. Почти все законопроекты исходят от Правительства.

Парламент состоит из двух палат. Палата общин формируется путем всеобщих выборов, Палата лордов (в ней около 1200 лордов) – путем назначений, пожалований и по наследству. Консерватизм второй палаты давно является объектом критики в стране, но до сих пор не преодолен.

Еще одна особенность английского конституционного строя – отсутствие института конституционного контроля в отличие от большинства стран континентального права.

Своеобразно и государственное устройство Великобритании, построенное на актах-униях. Будучи унитарным государством, оно допускает широкую самостоятельность для Уэльса и особенно для Шотландии. Для них есть квоты мест в палате общин, имеются специальные министерства, ведающие их делами, могут приниматься специальные законы для Шотландии.

**Конституционная доктрина Германии** (парламентская федеральная республика) исходит из традиционных концепций демократии. Принятая Конституция 1949 г. заложила основы ее государственного развития. Были усилены принципы и институты представительной демократии в ущерб плебисцитарным элементам. Ослаблена роль федерального Президента в пользу Федерального канцлера. Были предприняты усилия к возрождению демократических партий, которые постепенно стали основными каналами политического волеизъявления. Серьезное внимание уделяется защите прав и свобод граждан.

Немецкие ученые-юристы связывают действующее конституционное право с конституцией как его предметом. Отсюда широкий спектр конституционно-правовых проблем, для решения которых исходным пунктом является понимание конституции как материального единства, как обеспечения правового порядка процесса государственной интеграции, как правовой основы государства, как средства ограничения и рационализации власти и гарантии свободной политической жизни. Именно в таком кон-

## 7. Краткая характеристика основных типов конституционно-правовых систем на примере отдельных стран

Для замечаний

тексте дается анализ конституционных проблем в книге К. Хессе «Основы конституционного права в ФРГ». Рассмотрение Конституции сочетается с анализом основ конституционного строя (демократия, социальное правовое государство, федеративное государство) и его черт (прав граждан, функций властей, защиты Конституции). Причем конституционное право рассматривается в тех «пересечениях», которые неизбежны с оккупационным правом, международным правом и правом Европейского сообщества.

Примечательно, что понятие «государственное право», конкурирующее с вышеназванным понятием «конституционное право», имеет, по сути дела, тот же смысл. Авторы семитомного исследования «Государственное право Германии» также рассматривают конституционное право, как право «политическое» и раскрывают нормативную природу Основного закона, способы его толкования. В них дана характеристика основ конституционного устройства ФРГ, способов формирования политической воли народа, системы высших государственных органов, федеративного устройства, конституционных основ финансовой системы, прав и свобод граждан.

Рассмотрим теперь ряд основных конституционных актов. Как уже отмечалось, Конституция ФРГ действует с 1949 г. В Конституции есть разделы об основных правах граждан, о Федерации, о землях, о бундестаге и бундесрате, федеральном Президенте, правительстве, законодательстве Федерации, исполнении федеральных законов, правосудии, финансах. За прошедшие годы в ее текст были внесены изменения: отменены ст. 23, 49, добавлены ст. 12<sup>a</sup>, 45<sup>a</sup>, 45<sup>b</sup>, 45<sup>c</sup>, 53<sup>a</sup>, 80<sup>a</sup>, 87<sup>a</sup>, 87<sup>b</sup>, 87<sup>c</sup>, 87<sup>d</sup>, 91<sup>a</sup>, 91<sup>b</sup> (об общих задачах и совместных действиях Федерации и земель), 115<sup>b</sup>, 115<sup>c</sup>, 115<sup>d</sup> (о состоянии обороны).

В структуре конституционного законодательства заслуживают упоминания две группы законов. Первая охватывает законы о государственных институтах – о выборах в бундестаг (1975 г.), о финансовой взаимопомощи Федерации и земель, о выборах федерального Президента, о федеральном Конституционном суде, Регламент федерального правительства. Вторая включает акты об институтах гражданского общества – Закон о политических партиях (1967 г.). Закон о процедуре референдума, народной инициативы и народного опроса (1979 г.).

**Конституционное право Соединенных Штатов Америки** (президентская федеральная республика) представляет собой сложную совокупность правовых идей, концепций, норм и способов толкования. Чтобы разобраться в нем, необходимо, прежде всего, дать характеристику американской Конституции. Принятая в 1787 г. Конституция США представляет собой краткий и концентрированный документ, посвященный в основном системе государственных органов и их взаимоотношениям между собой, отношениям федерации и штатов, порядку вступления в силу и последующим изменениям. В ней почти отсутствуют статьи о правах и свободах граждан, о ряде важных государственных и общественных институтах, о партиях и т.д.

Поэтому первоначальный текст Конституции изменялся с помощью поправок, уточнений и дополнений, а также путем отмены ряда статей. Двадцать семь поправок служат естественным элементом Конституции,

**7. Краткая характеристика основных типов конституционно-правовых систем на примере отдельных стран**

Для замечаний

особенно Билль о правах, включающий десять поправок. Процедура внесения конституционных изменений довольно сложная.

В США существует двухуровневая конституционная система. Конституции штатов признают верховенство федеральной Конституции, но отличаются от нее большим объемом и разнообразием. В них полнее закреплены права граждан, а также такие институты прямой демократии, как выборы, народная инициатива, отзыв должностных лиц, референдум.

Государственная власть в США строится на основе доктрины «разделения властей» и четкого правового регулирования как статусов Президента, Конгресса и Верховного суда, так и определения их взаимоотношений. Президент обладает широкими полномочиями, но он не вправе досрочно роспускать Конгресс. Его послания к Конгрессу содержат основные цели внутренней и внешней политики страны. Правительство в традиционном-европейском смысле не существует, и действующие министры и государственные секретари напрямую подчиняются Президенту. Конгресс состоит из двух палат – Палаты представителей и Сената – и занят в основном законодательной деятельностью.

Отсутствие конституционного суда с успехом компенсируется функцией Верховного суда развивать право и осуществлять конституционный контроль. Верховный суд вправе объявлять соответствующими или не соответствующими Конституции, недействительными акты Президента, Конгресса и властей штатов. Даваемое при этом толкование Конституции приобретает нормативно-обязательный смысл.

Интересны правила конституционного толкования штата Нью-Йорк, сложившиеся в судебной практике.

Правило 1. «Цель толкования писаной Конституции – придать силу намерениям народа, принимавшего ее, и эти намерения должны быть обнаружены в самой Конституции, если только слова и выражения ее не являются спорными. Суд должен руководствоваться духом в той же мере, что и буквой Конституции. Она должна истолковываться с учетом ее специальных и общих целей, общего и обычного значения ее предписаний, а не на основе буквального и специализированного значения употребленных в ней слов. Там, где необходимо придать действенность какому-либо положению Конституции, независимо от того, предоставляет ли оно права, либо ограничивает или запрещает, следует в самом положении искать, что за ним стоит и какие цели ставит оно. Определяя подходы к толкованию, суд, как утверждается, не должен принимать во внимание какие-либо соображения удобства либо подчинять Конституцию требованиям сиюминутного права».

Правило 2. «Основополагающее правило в отношении писаных конституций – применение единообразного и неизменного толкования».

Правило 3. «В поисках правильного толкования конституционного положения результат, который станет следствием того или иного толкования, всегда убедительный, а в ряде случаев и решающий фактор. Толкование Конституции должно основываться на указанных целях и не препятствовать политике общего блага. Вместе с тем значение конституционных норм не должно выходить за сформулированные рамки только по той причине, что расширительное толкование целесообразно либо удобно».

**7. Краткая характеристика основных типов конституционно-правовых систем на примере отдельных стран**

Для замечаний

Правило 4. «Должное уважение необходимо оказывать тому, как законодательная власть понимает конституционное положение, особенно в том случае, если оно сформулировано одновременно с самим положением и если можно предположить, что оно испытывало воздействие тех же политических взглядов и того же образа мышления, которые господствовали среди авторов обсуждаемого предложения. Если токование, данное законодательной властью, подтверждено многолетней практикой следования ему со стороны исполнительных и административных органов, за ним признается значение основы судебного толкования, и оно имеет силу почти судебного толкования. Но этот источник толкования не пригоден, если законодательство не единообразно, если не было указанного подтверждения или его неоднократно ставили под сомнение суды».

Правило 5. «Конституция должна толковаться таким образом, чтобы она воспринималась как целостный единый документ, различные части которого тесно связаны и взаимодействуют друг с другом. Должно применяться такое толкование, которое признает за каждым положением силу, а не абсолютизирует какое-либо одно из них в ущерб другим положениям, тем самым превращая их в неработающие или недействительные. Когда между различными частями Конституции есть очевидное противоречие, необходимо обратиться к духу и целям каждого из них, если в этом отношении нет противоречия, хотя оно и существует по буквальному смыслу, затруднений в придании силы каждой из частей Конституции, как и было задумано авторами Конституции, возникать не должно. Если общее положение несовместимо с каким либо отдельным или конкретным положением, последнее должно рассматриваться как исключение из первого, и за ним как таковым должны быть признаны полная сила и действие».

Правило 6. «В широком смысле при толковании Конституции применяются те же правила, которые используются при толковании статутов и других писаных источников права. Но формулировки Конституции считаются отобранными с большей тщательностью и точностью, чем формулировки статутов, и, когда они имеют определенное значение, повода для толкования не возникает, и в функции суда не входит размышлять, что под этим подразумевалось».

Правило 11. «Суды не могут игнорировать конституционное положение по тем мотивам, что прекратили свое действие либо изменились политические цели, послужившие основой его принятия. Однако если изменение конституционной политики подтверждено убедительным доказательством и, по сути, никем не оспаривается и не отрицается, и если действие подобного изменения подтверждено формулировками поправок, по меньшей мере, одного раздела Конституции, и если оказывается, что положение какого-либо иного раздела, хотя и не отменено формально, фактически утратило силу по причине принятия последующих поправок, в подобных случаях изменения или поправки, которые были сделаны с целью политических изменений, на самом деле фактически и косвенно устранили действие либо отменили положение, которое в связи с принятием последующих поправок не имеет дальнейшего основания для существования.

Обстоятельства, касающиеся традиций, изменений в социальных приоритетах и обретенного нового знания не изменяют Конституцию как

## 7. Краткая характеристика основных типов конституционно-правовых систем на примере отдельных стран

Для замечаний

таковую, но изменяют господствующее представление о том, что является обоснованным».

Рассмотрим кратко основные акты конституционного законодательства. Они доступны либо как отдельные законы, либо как органические части Свода законов США, в структуре которого они действуют (с указанием титулов, глав и параграфов). Применительно к федеральным органам можно назвать Постоянные правила Сената Соединенных Штатов, Закон о преемственности должности Президента, Закон о судебной власти, Правила Верховного суда Соединенных Штатов, Закон о регулировании лоббизма, общие положения о правительственных органах и план реорганизации (1977 г., № 1), «исключительный аппарат Президента», акты о национальном чрезвычайном положении и военных полномочиях, Закон о реформе гражданской службы.

Детально регламентирован статус граждан. Действует Закон о гражданских правах. Подробно урегулированы положения об избирательном праве граждан и выборах. Есть Закон о федеральных избирательных кампаниях.

Американская конституционная доктрина и практика уделяют большое внимание механизму согласования правовых актов штатов. Как отмечают специалисты, федеральное законодательство не может обеспечить должный уровень унификации или единообразия правового регулирования на всей территории США. Сфера действия федерального законодательства ограничена Конституцией США, в которой закреплено жесткое разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами. Федеральные законы, нарушающие права штатов, могут быть признаны Верховным судом США неконституционными. Решительно противятся вмешательству федерации и органы власти штатов, создавшие специальные институты координации законодательной политики.

Действует Совет правительств штатов как коллективный орган правительств всех штатов, представленных губернатором и двумя законодателями от каждого штата. У него есть четыре региональных представительства. Совет оказывает содействие правительствам штатов в совершенствовании администрации и управления, в выработке общих подходов к решению социально-экономических и политических проблем, в сборе, обработке и распространении информации, представляет интересы штатов в федеральных органах власти. Совет дает рекомендации губернаторам, легислатурам и Верховным судам штатов, которые оказывают влияние на формирование правовой политики в штатах. Издаются периодические обзоры и сборники.

Важную роль играет национальная конференция уполномоченных по унификации законов штатов, которая более ста лет успешно занимается унификацией законодательства штатов. В ее составе назначенные губернаторами штатов крупные американские юристы, ученые и практики. Унифицированные или единообразные, а также типовые законодательные акты разрабатываются комитетами Национальной конференции и рассматриваются на пленарных заседаниях. После одобрения унифицированные или типовые законодательные акты передаются легислатурам штатов, которые вправе отклонить предложенные им проекты или внести в их тексты по-

## 7. Краткая характеристика основных типов конституционно-правовых систем на примере отдельных стран

Для замечаний

правки. Национальной конференцией было разработано более 100 актов. Национальная конференция имеет ряд периодических изданий.

Национальная конференция легислатур штатов оказывает содействие легислатурам штатов в повышении эффективности их деятельности, проведении научно-исследовательских работ, координации внутривнутриполитических программ и законотворческой деятельности. Представляет интересы легислатур штатов в федеральных органах власти. Разрабатывает проекты законов по вопросам образования, энергетики, здравоохранения и др. Имеет ряд периодических изданий. Собрания Национальной конференции проводятся ежегодно.

Назовем и Национальную ассоциацию губернаторов, которая действует с 1908 г. и объединяет губернаторов всех штатов и пять территориальных владений США. Национальная ассоциация информирует федеральные власти о требованиях штатов, координирует деятельность правительств штатов по широкому кругу внутривнутриполитических проблем. Имеет семь отраслевых комитетов.

Изложенные кратко основные положения американского конституционного права интенсивно развиваются в трудах ученых-конституционалистов. В них заметно тяготение к трем полюсам – исследованиям конституционных проблем в широком контексте политологии и политического поведения, в русле конституционной социологии и своего рода «конституционный позитивизм». Примером последнего может служить фундаментальная книга Л. Трайба «Американское конституционное право», выдержавшая ряд изданий.

Читателю будет интересно краткое содержание книги. В ней раскрыты подходы к конституционному анализу. Модель I – модель отдельных и разделенных властей. Подробно рассматриваются федеральная судебная власть, федеральная исполнительная власть (полномочия Конгресса и подразумеваемые прерогативы суверенитета штатов). Поясняются ограничения власти штатов и местной власти, основанные на федерализме: регулирование и налогообложение коммерческой деятельности, федеральное верховенство и проблемы дискриминации между штатами.

Дается анализ прямой защиты индивидов и групп: модели, не охватывающиеся отделением или разделением властей.

Далее рассматривается модель II – модель подразумеваемых ограничений деятельности правительства – подъем и упадок договорной свободы. Модель III – модель урегулированных ожиданий: некомпенсируемые реквизиции и договорные нарушения. Модель IV – модель правительственного регулирования законов с обратной силой, парламентские осуждения виновных в государственной измене и процедуры надлежащего судебного разбирательства. Модель V – модель предпочитаемых прав: свобода вне договора. Особое внимание уделено праву коммуникации и выражения. Праву политического участия. Праву религиозной автономии. Праву частной жизни и индивидуальности. Модели равной защиты. Пояснены проблемы действия штатов.

Довольно близка к американской теории и практике конституционализма **канадская концепция конституционного права**. Конституционный акт действует с 1867 г. Выделим два момента. Первый касается меха-

**7. Краткая характеристика основных типов конституционно-правовых систем на примере отдельных стран**

Для замечаний

низма функционирования канадского федерализма, в котором обращают на себя внимание «своего рода остаточные полномочия» федерации, исключительная компетенция провинций в области образования и культуры, их широкие права в финансовой сфере и использование системы «выравнивающих выплат». И все же провинция Квебек настойчиво стремится к выделению из состава федерации.

Второй момент связан со стабильным регулированием конституционных институтов. Назовем в данной связи Закон о парламенте Канады 1985 г., в котором подробно урегулирован статус Сената и Палаты общин, их комитетов, депутатов, аппарата и парламентской библиотеки.

**Французское конституционное право** (полупрезидентская унитарная республика) является одним из наиболее развитых в общей массе таких отраслей других стран. Объяснение этому следует искать, прежде всего, в динамичной и многообразной общественно-политической истории страны и ее роли как «матери» основных демократических и правовых принципов. После Конституции 1791 г. друг друга сменяли еще 10 Конституций. В 1958 г. была принята двенадцатая Конституция, ориентированная на усиление президентской власти. Но все же примечательно, что ее составной частью являются Декларация прав человека и гражданина 1789 г. и преамбула Конституции 1946 г., в этом выражена конституционная преемственность страны, особенно в части стабильного обеспечения прав и свобод граждан.

Действующая Конституция Франции отличается рядом принципиальных положений как сугубо в конституционном плане, так и применительно к правовой системе. Бесспорно усиление роли Президента и Правительства, с одной стороны, и сужение полномочий парламента – с другой. Строго регламентирована сфера законодательствования, легализована процедура делегирования Правительству прав на издание законов. Статья 38 Конституции устанавливает, что Правительство может просить парламент о разрешении издавать в течение ограниченного срока ордонансы по вопросам, относимым к сфере закона.

Среди конституционных институтов следует назвать Государственный совет, который участвует в выработке законов и ордонансов, разрешает административные споры. Конституционный совет выполняет функции конституционного контроля, избирательного суда и обладает некоторыми консультативными полномочиями. На основе органического закона действует экономический и социальный совет. Как консультативное собрание при государственных органах Совет представляет основные виды экономической и социальной деятельности, обеспечивает их участие в политике правительства, дает заключения о проектах программных законов и планов, а также консультации. Подобные институты способствуют укреплению связей между властью и гражданским обществом.

В рамках конституционного права определяются основные элементы национальной правовой системы. В Конституции установлена иерархия правовых актов: Конституция; органический закон; финансовые и программные законы; законы, принятые на референдуме; акты Президента; ордонансы правительства; международные договоры и соглашения, одоб-

**7. Краткая характеристика основных типов конституционно-правовых систем на примере отдельных стран**

Для замечаний

ренные или ратифицированные и превышающие силу внутренних законов при условии применения такого договора или соглашения другой страной.

Рассмотрим кратко основные акты конституционного значения. Их можно разделить на несколько групп. Во-первых, законы о государственных институтах – о назначении на гражданские и военные должности государства, о деятельности палат парламента, регламент Национального собрания, о Государственном совете, о Конституционном совете, о Высшем совете магистратуры, о Высокой палате правосудия, Кодексе судостроительства. Во-вторых, законы и иные акты о выборах Президента, Избирательный кодекс, об опросах общественного мнения, о финансовой гласности политической жизни, о свободе печати, об информатике, о реформе правового положения прессы и др. В-третьих, законы о принципах регулирования отдельных сфер государственной жизни – о реформе планирования, о демократизации государственного сектора, о приватизации и др.

Для норм и актов французского конституционного права характерен ряд особенностей, выражающихся в их структуре, сочетании программных и регламентирующих норм в комбинации норм внутри большого свободного акта, в тщательном согласовании норм материального и процессуального права. В качестве примера сошлемся на Избирательный кодекс (1992 г. Шестое издание).

Вот его содержание.

Книга первая. Выборы депутатов, генеральных и муниципальных советников.

Титул I. «Общие предписания о выборах депутатов, генеральных и муниципальных советников».

Глава I. «Условия, предъявляемые к избирателю». Глава II. «Избирательные списки». Глава III. «Условия избираемости и неизбираемости». Глава IV. «Несовместимость». Глава V. «Избирательная компания. Финансирование и предельная сумма избирательных расходов». Глава VI. «Голосование». Глава VII. «Уголовные предписания». Глава VIII. «Споры».

Титул II. «Специальные положения о выборах депутатов».

Титул III. «Специальные положения о выборах генеральных советников».

Титул IV. «Специальные положения о выборах муниципальных советников и членов Совета Парижа».

Глава I. «Положения, применимые ко все коммунаам». Глава II. «Специальные положения, применяемые к коммунаам с населением менее 3000 жителей». Глава III. «Специальные положения, применяемые к коммунаам с населением 3500 и более жителей». Глава IV. «Особые положения, применяемые к Парижу, Лиону и Марселю».

<p align="center"><b>7. Краткая характеристика основных типов конституционно-правовых систем на примере отдельных стран</b></p>	<p align="center"><b>Для замечаний</b></p>
<p>Книга вторая. «Выборы сенаторов». Титул I. «Состав Сената и продолжительность мандата сенаторов». Титул II. «Состав избирательной коллегии». Титул III. «Назначение представителей от муниципальных советов». Титул III-I. «Назначение представителей в Собрание Корсики». Титул IV. «Выборы сенаторов». Титул V. «Условия применения». Титул VI. «Уголовные положения».</p> <p>Книга третья. Специальные положения о местном коллективе Сен-Пьер и Микелон.</p> <p>Книга четвертая. «Выборы региональных советников и советников в Собрание Корсики». Титул I. «Выборы региональных советников». Титул II. «Выборы советников в Собрание Корсики».</p> <p>Приложения даны к избирательному кодексу. Выборы мэра и его заместителей. Выборы Президента Республики. Выборы представителей в Европейский парламент. Финансовая открытость политической жизни. Референдум. Опросы общественного мнения.</p> <p>К сказанному следует добавить, что многие конструкции Французской конституционной системы, в первую очередь полупрезидентская форма правления, были заимствованы Россией и рядом других стран Восточной Европы.</p>	

Список рекомендуемой литературы	Для замечаний
<p style="text-align: center;"><b>Список рекомендуемой литературы</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Конституции зарубежных государств. – М., 2002.</li> <li>2. Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран. – М., 2001.</li> <li>3. Ардан Ф. Франция: государственная система. – М., 1994.</li> <li>4. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. – М., 1996.</li> <li>5. Бронхет П. Эволюция Британской Конституции. – М., 1978.</li> <li>6. Бэрдэм Уильямс. Суд присяжных заседателей. – М., 1997.</li> <li>7. Давид Р. Основные правовые системы современности. – М., 1988.</li> <li>8. Депутат парламента в зарубежных государствах. – М., 1996.</li> <li>9. Иванов М.М. США: правовое регулирование иммиграционного процесса. – М., 1998.</li> <li>10. Избирательные системы и партии в буржуазных государствах. – М., 1979.</li> <li>11. Иностранное конституционное право / под ред. В.В. Маклакова. – М., 2002.</li> <li>12. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б.А. Страшун. — В 4 т. – М., 2002.</li> <li>13. Кудинов О.А. Полиция зарубежных стран: Учеб. пособие. – Белгород, 1994.</li> <li>14. Кудинов О.А. К вопросу о понятиях конституционализм, конституция, конституционное право, конституционное государство, конституционный строй и их соотношение // Конституционное и муниципальное право. — 2001. — №1.</li> <li>15. Кудинов О.А. История государства и права зарубежных стран. – М., 2002.</li> <li>16. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М., 1996.</li> <li>17. Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. – М., 1984.</li> </ol>	

Список рекомендуемой литературы	Для замечаний
<p>18. Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. – М., 1994.</p> <p>19. Родионов К.С. Интерпол: вчера, сегодня, завтра.– М., 1990.</p> <p>20. Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. Справочник. – М., 1993.</p> <p>21. Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. – М., 1994.</p> <p>22. Сравнительное конституционное право. – М., 1996.</p> <p>23. Страшун Б.А. Конституционные перемены в Восточной Европе 1989-1990 гг. – М., 1991.</p> <p>24. Суворов Л.К. Государственно-правовая доктрина В. Ульянова (Ленина): Учеб. пособие. – М., 1994.</p> <p>25. Судебные системы западных государств / Отв. ред. В.А. Туманов. – М., 1991.</p> <p>26. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. – М., 1996.</p> <p>27. Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М., 1995.</p> <p>28. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2001</p> <p>29. Токвиль Алекс де. Демократия в Америке. – М., 1995.</p> <p>30. Федерация в зарубежных странах. – М., 1993.</p> <p>31. Фридман Л. Введение в американское право. – М., 1993.</p> <p>32. Хесе Конрад. Основы конституционного права ФРГ. – М., 1981.</p> <p>33. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – М., 2002.</p> <p>34. Ципко А. Насилие лжи, или как заблудился призрак. – М., 1990.</p> <p>35. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. – М., 1995.</p>	